

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebelum merdeka, di Indonesia terlebih dahulu telah ada satuan-satuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan berwenang menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Dibuktikan dengan keberadaan satuan masyarakat hukum yang ada di Indonesia telah hidup terlebih dahulu sebelum penjajah datang, seperti satuan masyarakat hukum dukuh, gamong dan nagari. Satuan-satuan ini disebut sebagai satuan masyarakat hukum karena mempunyai wilayah, penduduk dan pemerintahnya sendiri. Satuan masyarakat hukum tersebut disebut desa, dan pemerintahan desa itulah oleh pemerintah kolonial Belanda dan kemudian oleh pemerintah republik Indonesia diakui sebagai satuan pemerintahan terendah.¹

Dari pernyataan diatas menjelaskan bahwa keberadaan satuan masyarakat hukum (desa) telah ada sejak zaman dahulu sebelum penjajah datang dan negara Indonesia merdeka. Kemudian, setelah Indonesia merdeka penyelenggaraan pemerintah desa mulai ditata kembali dan diatur berdasarkan produk perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintahan yang berkuasa pada saat itu. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa mulai mengalami perubahan kerana munculnya campur tangan dari penguasa yang disesuaikan dengan kemajuan zaman. Sehingga dengan adanya perubahan peraturan tentang desa

¹ Taliziduhu Ndraha, **Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa**, PT Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm 13.

menunjukkan bahwa tidak adanya kepastian mengenai hak-hak dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa.

Ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa :

Pembagian daerah Indonesia terdiri atas daerah besar dan kecil,...dengan memandang serta mengingat dasar permusyawaratan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan bukti bahwa keberadaan desa telah ada sebelum Indonesia merdeka dan NKRI terbentuk, dalam penjelasannya menyebutkan bahwa dalam wilayah Negara Indonesia terdapat kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgenmeenschappen*, seperti desa dukuh di Jawa dan banjar, pakraman di Bali, Nagari di Minangkabau, marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah tersebut (pakraman, dukuh, nagari) mempunyai susunan asli yang bersifat istimewa yang saat ini masih hidup di tengah masyarakat dan perkembangan jaman. Negara Republik Indonesia mengatur kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu mengingat hak-hak asal usul daerah dan adat istiadat masing-masing daerah. Oleh sebab itu, keberadaan daerah yang mempunyai susunan asli dan istimewa wajib diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, agar tidak terhapus oleh perkembangan jaman.²

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah sebelumnya hanya diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18, kemudian setelah adanya amandemen ke UUD 1945 ketentuan Pasal 18 diamandemen menjadi 3 (tiga) pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

² Penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar Tahun 1945

Amandemen terkait Pasal 18 diputus pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan MPR tahun 2000 (tanggal 7 sampai dengan 18 Agustus 2000). Perubahan pengaturan tentang Pemerintah Daerah di dalam perubahan ke-dua Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya sebut UUD NRI 1945) di latar belakang karena adanya masalah terkait praktik ketatanegaraan dan pemerintahannya pada era sebelumnya (orde lama) yang cenderung sentralistik atau terpusatnya kewenangan dan mengabaikan kepentingan dan keistimewaan yang dimiliki oleh daerah. Hal tersebut, terjadi dikarenakan adanya penyeragaman sistem pemerintahan dalam pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah (pemda) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang diterbitkan pada masa orde lama. Akibat pemerintah yang cenderung sentralistik, Pemerintah Pusat (pempus) mempunyai kewenangan yang dominan dalam mengatur, mengurus dan mengendalikan daerah sehingga daerah pada masa ini diperlakukan sebagai objek pembangunan dari pemerintah pusat, bukan sebagai subjek yang mengatur, mengurus dan menentukan nasib daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi latar belakang yang dimiliki daerah.³

Pasal 18 setelah amandemen, menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi di daerah-daerah. Melalui penerapan bab tentang pemerintahan daerah (Pasal 18, 18A, dan Pasal 18B) diharapkan lebih mempercepat terwujudnya kemajuan daerah, kesejahteraan rakyat dan kualitas demokrasi yang terus

³ Sekretariat Jendral MPR RI, **D. Hasil Perubahan & Naskah Asli UUD 1945**, (online) <https://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/panduan-pemasyarakatan/bab-ii-uud-nri-tahun-1945/d-hasil-perubahan--naskah-asli-uud-1945-2> di akses pada 24 Desember 2014.

meningkat. Semua ketentuan itu dirumuskan untuk menjamin dan memperkuat NKRI dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.⁴

Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari provinsi, kabupaten/kota. Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dijadikan dasar untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Penegasan dijadikan pijakan sebagai dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk dapat menjalankan pemerintahan sendiri termasuk menetapkan peraturan daerah (perda) dan peraturan lainnya secara lebih leluasa dan bebas yang disesuaikan dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik masing-masing daerah, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Contohnya : hankam, fiscal, agama, moneter.

Perubahan Amandemen kedua dalam UUD NRI 1945 menghasilkan penambahan Pasal 18A yang mengatur mengenai hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18A UUD NRI 1945 menyebutkan :⁵

Ayat 1 “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota)diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”

Ayat 2 “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras”.

Ketentuan Pasal 18A Ayat 1 terkait erat dengan ketentuan Pasal 4 Ayat 1 UUD NRI 1945 dengan ketentuan bahwa pemerintah daerah dalam mengatur dan

⁴ Sekretariat Jendral MPR RI, *Ibid*, <https://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/panduan-pemasyarakatan/bab-ii-uud-nri-tahun-1945/d-hasil-perubahan--naskah-asli-uud-1945-2> di akses pada 24 Desember 2014.

⁵ Pasal 18A Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

mengurus sendiri urusan pemerintahannya harus mengacu pada ketentuan Pasal 4 Ayat 1 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Sedangkan ketentuan Pasal 18A Ayat 2 dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah: Provinsi dan Kabupaten/Kota tetap menjamin adanya prinsip keadilan dan keselarasan dalam pelaksanaan rumah tangganya. Selain itu, hal-hal yang menyangkut bidang keuangan/pendanaan, termasuk yang menyangkut hak-hak yang dimiliki oleh daerah, diatur dalam undang-undang. Demikian pula halnya dengan urusan pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya lainnya juga ditata oleh pemerintah pusat agar setiap daerah mendapatkan bagian secara proporsional serta adil dan tidak menimbulkan kecemburuan yang muncul di masing-masing daerah.⁶

Pasal 18B UUD NRI 1945 mengatur mengenai pengakuan dan penghormatan satuan pemerintahan daerah dan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat khusus dan istimewa. Berdasarkan ketentuan pasal ini, menjadikan keberadaan berbagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau istimewa (termasuk desa) dapat melaksanakan dan menentukan nasib daerahnya dengan kewenangan yang diberikan. Contoh satuan pemerintahan bersifat khusus adalah DKI Jakarta; contoh satuan pemerintahan bersifat istimewa adalah DI Yogyakarta.⁷

⁶ Sekretariat Jendral MPR RI, *op.cit.*, <https://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/panduan-pemasyarakatan/bab-ii-uud-nri-tahun-1945/d-hasil-perubahan--naskah-asli-uud-1945-2> di akses pada 24 Desember 2014

⁷ Sekretariat Jendral MPR RI, *op.cit.*, <https://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/panduan-pemasyarakatan/bab-ii-uud-nri-tahun-1945/d-hasil-perubahan--naskah-asli-uud-1945-2> di akses pada 24 Desember 2014

Pasal 18B Ayat 2 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 menyebutkan bahwa:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (lingkup desa) beserta hak-hak tradisionalnya (adat istiadat/hak asal usul) sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).....,⁸

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan di tingkat desa serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah yang hidup berdasarkan atau dengan pijakan pemerintahan yang berdasarkan hukum adat dengan hak-haknya yang sudah ada seperti hak ulayat, tetapi dengan satu syarat bahwa kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan masih hidup ditengah kehidupan masyarakat sekarang, bukan dipaksa atau dibuat-buat sehingga ada dan juga bukan dihidup-hidupkan di tengah masyarakat. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya, kelompok kesatuan masyarakat hukum tersebut harus diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah (perda) yang ditetapkan oleh DPR-Daerah. Selain itu, penetapan peraturan yang berkaitan dengan kesatuan masyarakat hukum (desa) itu tentu saja dengan suatu pembatasan, yaitu tidak boleh bertentangan dengan prinsip NKRI.⁹

Pasal 18B UUD NRI 1945 dijadikan sebagai dasar hukum pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum (desa) yang ada di Indonesia untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan otonomi yang mereka miliki. Otonomi desa dijadikan dasar untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan otonomi asli. Dapat diartikan bahwa desa dapat mengatur, mengurus dan menentukan nasib dari rumah tangganya sendiri sesuai dengan

⁸ Pasal 18B Ayat 2 Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Sekretariat Jendral MPR RI, *op.cit*, <https://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/panduan-pemasyarakatan/bab-ii-uud-nri-tahun-1945/d-hasil-perubahan--naskah-asli-uud-1945-2> di akases pada 24 Desember 2014

kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggung jawab dari negara. Namun sekarang otonomi asli itu, sudah banyak dipengaruhi oleh campur tangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Seharusnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengakui hak asal usul dan adat istiadat dalam menjalankan pemerintahan desa berdasarkan asas *rekognisi*.¹⁰

Campur tangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan pemerintah desa, membuat sistem pemerintahan desa yang berdasarkan atas otonomi asli menjadi hancur dan kacau. Padahal dengan ketentuan Pasal 18B UUD NRI 1945 seharusnya pemerintah mengakui dan menghormati keberadaan pemerintah desa. Campur tangan yang dominan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan desa membuat pemerintah desa tidak mempunyai wewenang yang seluas-luasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Campur tangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan desa dapat ditunjukkan oleh kasus berikut ini mengenai pengelolaan hutan adat di Sumbawa, Nusa Tenggara Timur. Sejak 1999, terjadi konflik antara masyarakat peladang di Hutan Lindung Ale dan Masyarakat Desa Gapit, Kecamatan Empang dengan Perhutani (Badan Usaha Negara yang bergerak di bidang kehutanan). Konflik Kehutanan semakin meluas ketika terjadi tarik ulur kewenangan pengelolaan hutan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.¹¹

¹⁰ Penulis berpendapat melalui asas *rekognisi* yang dianut oleh Negara Indonesia sudah cukup untuk membuktikan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib mengakui bahwa keberadaan desa telah ada sebelum negara Indonesia merdeka. Dalam penyelenggaraan pemerintahanya desa miliki otonomi sendiri, dan bukan merupakan otonomi pemberian dari negara. Berdasarkan dari asas tersebut sebenarnya sudah dapat dibuktikan bahwa Negara tidak boleh ikut campur tangan dalam pengurusan rumah tangga desa.

¹¹ Agus Wiyono dkk, **Kehutanan Multipihak**, Center for Internasional Forestly Research (CIFORI), Bogor, 2006, hlm 70.

Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar bahwa negara mengakui pemerintahan desa berdasarkan hak adat istiadat. Dengan ketentuan tersebut, dinyatakan bahwa sebenarnya pemerintahan Indonesia terdiri dari pemerintah desa sebagai pemerintahan dengan lingkup terkecil. Pemerintahan desa dalam menjalankan pemerintahannya disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi masing-masing desa. Pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan hak asal-usul dan hak adat istiadat yang dimiliki.

Pasca kemerdekaan Negara Indonesia banyak pengaturan terhadap keberadaan desa. Peraturan perundang-undangan yang ada umumnya mengatur mengenai hak, kewajiban dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa. Peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam pengaturan pemerintah desa antara lain sebagai berikut :

1. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja;
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;

6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa;
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

Berdasarkan pengaturan tentang desa di Indonesia yang sangat banyak menimbulkan permasalahan terkait perubahan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa. Dari perubahan pengaturan tersebut menunjukan bahwa tidak adanya konsistensi dari pemerintah Indonesia terhadap kewenangan yang diberikan ke pemerintah daerah, termasuk desa.

Hal ini, ditunjukan pada Undang Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 keberadaan desa pada masa orde ini (orde lama) tidak di lindungi hak asal usul dan adat istiadatnya karena akibat dominanya pengelolaan pemerintahan pusat (penyeragaman daerah). Pada periode Tahun 1974-1998 (orde lama) Pemerintah pusat cenderung sentralistik dan tidak mempertimbangkan hak asal usul (adat istiadat/kebiasaan) dan keistimewaan yang dimiliki dan hidup di desa. Hal tersebut akan mematikan karekteristik desa karena adanya penyeragaman dari pemerintah pusat. Selanjutnya pengaturan terhadap desa telah berkembang dan mengalami perubahan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan

yang dibuat oleh pemerintah. Setiap beberapa periode tahun peraturan berkaitan dengan desa mengalami perubahan, seharusnya dalam setiap perubahan keberadaan desa perlu di lindungi dengan menganut asas *rekognisi* dalam pembuatan setiap peraturan perundang-undangnya.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah menggantikan pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, karena pemberlakuan kedua undang undang tersebut tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh ketentuan Pasal 18B UUD NRI 1945.

Pada periode Tahun 1999-2004, berdasarkan pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau (1974-1998) yang menganut prinsip otonomi (nyata dan bertanggung jawab) dengan penekanan pada pemberian otonomi yang lebih cenderung sebagai kewajiban dari pada hak dan kewenangan yang diberikan kepada daerah. Pada periode ini kewenangan otonomi kepada daerah didasarkan kepada asas desentralisasi dengan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.¹²

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Indonesia ingin menata dan mengatur ulang terkait dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah. Salah satu alasan bahwa Pemerintah Indonesia perlu menyusun kembali pengaturan kewenangan pemerintah daerah, karena Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi

¹² Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

dengan perkembangan. Sehingga pada tahun 2004, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dengan undang-undang ini memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah yang disesuaikan dengan potensi dan keanekaragaman daerah. Berdasarkan undang-undang ini penyelenggaraan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan otonomi yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak, kewajiban dan kewenangan yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2013 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa Data Jumlah Desa dan Kelurahan di Indonesia Tahun 2013 adalah 81.253, dengan rincian jumlah desa sebanyak 72.944 desa (desa otonom dan desa adat) sedangkan kelurahan berjumlah 8.309 kelurahan (desa administratif). Ini artinya bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekitar 88,6% berupa pemerintahan desa dan hanya sekitar 11,4% berupa pemerintahan kelurahan yang bersifat perkotaan (desa administratif).¹⁴ Berdasarkan data tersebut maka kedudukan desa sangat penting baik sebagai alat untuk menjapai tujuan pembangunan nasional ataupun sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional, desa merupakan agen pemerintahan terdepan yang dapat menjangkau kelompok

¹³ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2013 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan

sasaran riil yang hendak disejaterakan; sebdangkan sebagai lembaga pemerintahan, desa merupakan lembaga yang dapat memperkuat lembaga pemerintahan nasional karena sebagai kesatuan masyarakat hukum adat desa telah terbukti memiliki daya tahan luar biasa sepanjang keberadaanya dalam NKRI. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa telah memiliki struktur kelembagaan yang mapan yang dihormati dan dilestarikan oleh masyarakat desa yang bersangkutan.¹⁵

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pengaturanya mengedepankan keragaman dengan model desa administratif (*the local state government*) yang tentu bukan desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga model desa otonom (*local self government*). Pengaturan tentang keberadaan desa tidak menempatkan desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya desa adat sendirian tanpa kehadiran desa administratif. Sehingga hal tersebut menempatkan desa bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota. Sehingga posisi desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan yang dimiliki desa. Kewenangan yang diberikan dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Misalnya kewenangan desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan

¹⁵ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 2.

itu membuat fungsi desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri.¹⁶

Pada tahun 2007, terjadi perubahan peraturan pada aspek pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia, ada kesepakatan nasional terkait pemilahan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini ke dalam 3 (tiga) undang-undang, yakni Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, dan Undang Undang tentang Desa. Melalui proses yang cukup panjang, pada tanggal 18 Desember 2013 Rancangan Undang-Undang Desa disahkan DPR sebagai undang-undang. Pengesahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini merupakan tonggak sejarah bagi bangsa Indonesia. Sebab, sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, baru kali inilah ada undang-undang yang secara khusus mengatur tentang desa yang didalamnya terdapat pengaturan mengenai dua jenis desa yaitu : desa dan desa adat, sebagai jalan untuk mengimplementasikan amanat dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 (lama) dan Pasal 18 B Undang Undang Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.¹⁷

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas telah menempatkan desa sebagai suatu

¹⁶ E. B Sitorus dkk, **Naskah Akademik RUU Tentang Desa**, (online), http://pelosokdesa.files.wordpress.com/2012/02/na_ruu_desa.pdf diakses pada 8 Desember 2014.

¹⁷ Noer Fauzi Rachman, **Pengaturan Penetapan, Pembentukan dan Penataan Desa Adat**, Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2014, hlm 9. Pembagian Undang Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibagi menjadi 3 bagian undang-undang yaitu Undang Undang RI Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang Undang Pemilihan Kepala Daerah yang saat ini sedang dibahas DPR. Pengesahan UU Nomor 6 Tahun 2014 sebagai bentuk penghormatan masyarakat adat sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi.

organisasi pemerintahan atau organisasi politik yang memiliki wewenang tertentu. Wewenang tersebut untuk mengatur warga dan mengurus kepentingan komunitas/masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Selain itu, secara politik desa mempunyai posisi sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai kesatuan daerah terkecil yang mempunyai hak otonomi untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai dengan budaya, asal-usul, dan adat istiadat yang berkembang di desa tersebut.¹⁸

Keberadaan Desa dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia merupakan lingkup daerah dengan pemerintahan terkecil. Otonomi yang ada di desa masih bersifat asli dan alami, sehingga perlu dilindungi dan dihormati keberadaanya. Pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bukti konkrit bahwa keberadaan desa atau desa adat telah dijunjung dan dihormati keberadaanya. Konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga menyebutkan bahwa :

Pemerintah pusat (pempus) berkewajiban untuk melakukan penataan ulang terhadap pengaturan desa sehingga keberadaan desa mampu mewadahi dan menyelesaikan berbagai permasalahan kemasrayarakatan dan pemerintahan yang sesuai dengan perkembangan jaman sehingga dapat menguatkan identitas lokal.....¹⁹

Dari Konsideran Menimbang diatas dapat diketahui bahwa pemerintah Indonesia menginginkan pengaturan keberadaan desa disesuaikan dengan perkembangan globalisasi dan modernisasi. Pembentukan peraturan yang baru tentang desa sebagai wujud bahwa pemerintah mempertahankan keberadaan desa agar tetap dijaga eksistensinya di tengah kemajuan zaman. Dari peraturan tersebut

¹⁸ Amin Suprihatini, *Ibid*, hlm 9.

¹⁹ Konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. pemerintah wajib menata kembali pengaturan tentang desa yang berbasis pada nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat dan disesuaikan dengan modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang.

pemerintah ingin melindungi status keberadaan desa agar asal-usul dan adat istiadat tetap dijaga. Dari hak asal usul dan adat istiadat itulah menunjukkan ciri Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tersebut mengatur mengenai Kedudukan dan Jenis Desa; Penataan Desa; Kewenangan Desa; Penyelenggaraan Pemerintahan Desa; Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa; Keuangan Desa dan Aset Desa; serta Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan. Dalam setiap pengesahan pengaturan yang baru pasti di ikuti dengan perubahan atau perkembangan yang disesuaikan dengan globalisasi dan modernisasi seperti saat ini. Pemberlakuan Undang-undang tersebut akan memberikan implikasi positif dan negatif pada pemerintahan desa. Dampak positifnya salah satunya adalah sebagai wujud nyata pengakuan terhadap keberadaan desa di tengah era globalisasi seperti saat ini dan dampak negatifnya adalah kecenderungan sumber daya desa yang buruk mengakibatkan bahwa masyarakat desa tidak mengetahui tata cara pengelolaan dan pemanfaat desa yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

UU Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tanggal 15 Januari 2014 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014.

²⁰ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 178, Implikasi dari pemerintahan Desa yang sentralistik adalah terjadinya kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang tidak terkendali dalam mengeskplotasi sumber daya alam untuk mengejar pertumbuhan ekonomi.

Pengaturan tersebut apakah menunjukan eksistensi terhadap pengaturan kewenangan yang dimiliki pemerintahan desa lewat regulasi yang diatur sebelumnya atau kewenangan pemerintah desa yang diatur dalam UU Desa menunjukan pembaharuan terhadap kewenangan yang diberikan. Pembaharuan kewenangan pemerintah desa harus tetap menjunjung tinggi kearifan lokal masyarakat desa. Pengaturan tentang kewenangan desa merupakan salah satu hal vital dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa akan terjadi banyak permasalahan manakala pengaturan tentang kewenangan desa tidak memberikan penghormatan terhadap adat istiadat dan hak asal usul desa. Selain itu, pengaturan tentang desa terus mengalami perubahan, karena pemerintah Indonesia ingin menata dan mengatur kembali pengaturan tentang desa yang disesuaikan dengan modernisasi dan globalisasi jaman. Sehingga perubahan terhadap pengaturan tersebut memiliki efektifitas dan efisiensi saat diberlakukan. Berdasarkan uraian-uraian latar belakang permasalahan diatas, Peneliti ingin mengambil judul skripsi mengenai **“PERUBAHAN KEWENANGAN PEMERINTAH DESA DI INDONESIA”**.

B. Perumusan Masalah

1. Mengapa terjadi perubahan kewenangan pemerintah desa di Indonesia ?
2. Bagaimana perubahan kewenangan pemerintah desa di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengkaji alasan-alasan terjadinya perubahan terhadap peraturan yang terkait mengenai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya
2. Mengidentifikasi dan mengkaji pokok-pokok pengaturan yang mengatur mengenai kewenangan yang dimiliki pemerintah desa yang berbasis otonomi asli yang disesuaikan dengan hak asal-usul dan adat istiadat yang berkembang.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh atas penelitian ini dibedakan menjadi dua yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dengan penelitian ini mempunyai manfaat dalam perkembangan bidang keilmuan terutama pada bidang Hukum Tata Negara (HTN) yang berkaitan dengan perubahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian ini ditujukan bagi *stakeholders* atau pihak-pihak yang terkait secara langsung dalam hal konsistensi pengaturan atau adanya perubahan kewenangan pemerintah desa dalam penyelenggaraan sistem pemerintah desa yang telah diatur dalam pengaturan sebelumnya. Adapun manfaatnya tersebut dibagi dalam :

a. Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengasah pemikiran peneliti untuk menganalisis terkait dengan permasalahan atau isu-isu hukum yang terjadi terutama yang berkaitan dengan perubahan pokok-pokok pemerintah desa yang berbasis otonomi asli terhadap kewenangan-kewenangan yang dimiliki pemerintahan desa.

b. Pemerintah Desa

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi terkait kebijakan yang dibuat pemerintah tentang kewenangan yang dimiliki pemerintah desa. Dalam pembuatan pengaturan atau peraturan daerah oleh pemerintah apakah menunjukkan adanya konsistensi atau perubahan terkait kewenangan pemerintah desa sehingga dapat mendorong pengaturan desa yang lebih demokratis, menghormati dan menjamin terlaksananya otonomi asli desa.

c. Pemerintah Daerah

Hasil penelitian yang dilakukan peneliti dapat dijadikan sebagai bahan informasi dan masukan terhadap pemerintahan daerah agar dalam pembuatan peraturan daerah, kewenangan yang diberikan kepada pemerintah desa tetap menjunjung dan menghormati penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kewenangan yang disesuaikan dengan asal-usul dan adat istiadat masing-masing desa.

d. Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi masyarakat perubahan kewenangan pemerintah desa yang

telah diatur dalam kebijakan, regulasi dan pengaturan perundang-undangan. Perubahan kewenangan dianalisis dengan hak asal usul yang dimiliki pemerintah desa. Selain itu hasil penelitian ini, untuk mengetahui apakah adanya konsistensi dalam pengaturan kewenangan pemerintah desa sebagai wujud jaminan perlindungan terhadap hak istimewa dan istiadat masing-masing desa.

E. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan suatu hasil pembahasan skripsi yang baik dan mudah dipahami maka diperlukan suatu sistematika yang benar dan runtut agar dapat memberikan gambaran yang jelas dan terarah. Sistematika Penulisan dalam laporan skripsi yang digunakan peneliti adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Subtansi penelitian laporan skripsi pada bagian ini yaitu membahas mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Subtansi penelitian laporan skripsi pada bagian ini yaitu membahas mengenai Subtansi penelitian laporan skripsi pada bagian ini yaitu membahas mengenai Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), Tinjauan Pustaka tentang Desa (Pengertian, Unsur Karakteristik Desa dan Pemerintahan Desa), Tinjauan Tentang Otonomi Desa (Pengertian dan Ciri-Ciri Otonomi Desa) dan Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Subtansi penelitian laporan skripsi pada bagian ini yaitu membahas mengenai Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis Bahan Hukum, Teknik Penelusuran Bahan Hukum, Teknik Analisis Bahan Hukum, Definisi Konseptual.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Subtansi penelitian laporan skripsi pada bagian ini yaitu membahas mengenai hasil penelitian yang merupakan jawaban atas perumusan masalah yang diteliti oleh peneliti mengenai perubahan kewenangan pemerintah desa dan alasan-alasan terjadinya perubahan tersebut.

BAB V : PENUTUP

Subtansi penelitian laporan skripsi pada bagian ini yaitu membahas mengenai kesimpulan dari hasil pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya dan berisi saran yang dikemukakan oleh peneliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kewenangan

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Berdasarkan dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan. Kewenangan delegasi dalam hal ada pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu, pengertian atribusi dan delegasi alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pemikiran negara hukum menyebabkan, bahwa apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban diatas para warga (masyarakat), maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Didalamnya juga terdapat suatu legimitasi yang demokratis. Parlemen menjadi bagian dari pembuat undang-undang dalam arti formal. Pada para warga (masyarakat) hanya dapat diberikan kewajiban-kewajiban dengan kerjasama dari para wakil rakyat yang dipilih oleh mereka. Ini berarti, bahwa juga untuk atribusi dan delegasi kewenangan membuat keputusan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal, setidaknya apabila

keputusan itu memberikan kewajiban-kewajiban di atas para warga (masyarakat).²¹

Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seseorang memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa. Misalnya: seorang Menteri, mengambil keputusan tertentu atau menandatangani keputusan tertentu. Namun, menurut hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang. Secara formal dia mengambil keputusan dan dialah yang bertanggungjawab. Akan tetapi, karena hampir tidak bisa dilakukan bahwa seorang Menteri membuat sendiri keputusan-keputusan, maka dia harus menyerahkan satu dan lain hal kepada pegawainya. Memang dengan sendirinya dia selalu dapat meberikan petunjuk dan bila perlu membuat sendiri keput usan tertentu. Dalam hal ini, pegawai yang diberikan tugas harus merundingkan dengan Menterinya.²²

Kewenangan kata imbuhan yang bersal dari kata dasar wenang, yang apabila diartikan ke dalam bahasa hukum memiliki pengertian yang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan merupakan gambaran dari adanya suatu hak yang dimiliki oleh sesorang tertentu yang berwenang untuk melakukan perbuatan atau tidak melakukan perbuatan sama sekali. Secara singkat pengertian kekuasaan dijelaskan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu kehendak dari sesorang akibat jabatan yang dimilikinya.

Dikaji dalam segi bidang hukum, maksud dan tujuan dari wewenang di dalamnya sekaligus di ikuti oleh hak dan kewajiban yang ditimbulkan. Apabila

²¹ Philipus M Hadjon dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2011. Hlm 130

²² Hadjon, Philipus M dkk, *Ibid*, hlm 131.

dikaitkan dengan otonomi daerah, hak memiliki arti sebagai kekuasaan untuk mengurus, menentukan dan mengatur urusanya sendiri (*self regelen*) dan mengelola berdasarkan ciri dan karakteristik sendiri (*self besturen*). Sedangkan pengertian kewajiban memiliki 2 pengertian istilah yang ditunjukkan dari segi horizontal dan vertikal. Kewajiban secara horizontal ditunjukkan bahwa kekuasaan tersebut untuk menjalankan dan melakukan penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan yang dimiliki seseorang karena jabatan yang diembanya di peruntukan sebagai hak untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tatanan tertib administrasi dalam ikatan pemerintah negara secara keseluruhan yang tidak dapat terpisahkan satu dengan lainnya.²³

Pengertian istilah Kewenangan berbeda pula apabila dikaji menurut KBBI. Kewenangan merupakan hal yang berwenang yang di dalamnya berisi hak, kekuasaan dan kewajiban yang dipunyai seseorang karena jabatannya untuk melakukan sesuatu hal.²⁴ Peneliti mengemukakan bahwa pengertian kewenangan adalah keputusan yang dibuat oleh orang/lembaga/instansi yang berwenang (yang berkuasa) akibat jabatannya dapat melakukan perbuatan berupa perintah, kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan atau di limpahkan kepada orang tertentu.

²³ Muhammad Fauzan, **Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah**, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm 80.

²⁴ Ebta Setiawan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus versi online/daring (dalam jaringan)**, <http://kbbi.web.id/wenang> (online), diakses pada 10 Januari 2015.

B. Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya disebut UUD NRI mencantumkan dasar hukum yang menyebutkan bahwa Indonesia menganut sistem Negara Kesatuan, hal tersebut diatur dalam ketentuan :

Pasal 1 Ayat 1 “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”

Pasal 4 Ayat 1 dan Ayat 2 “Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar dan dalam melakukan kewajibanya dibantu oleh satu orang wakil presiden”

Negara Kesatuan apabila ditinjau dari segi susunanya adalah bersifat tunggal, maksudnya Negara kesatuan itu tidak terbagi dari beberapa Negara di dalamnya, tetapi hanya terdiri dari satu kesatuan Negara saja, sehingga tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian Negara Kesatuan hanya terdiri ada satu pemerintahan saja yaitu pemerintahan pusat (pempus) yang memiliki kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam menetapkan dan menentukan kebijakan yang berkaitan dengan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik yang berada dipusat maupun di daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota).²⁵

Sementara itu setelah negara-negara didunia mengalami perkembangan yang sedemikian pesat, wilayah negara menjadi luas, urusan pemerintahan menjadi semakin kompleks, serta warga negaranya menjadi semakin banyak dan heterogen, maka dibeberapa negara telah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi (pelimpahan) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi, Kabupaten/Kota yaitu berupa pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada pejabat-pejabat yang ada di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi

²⁵ Soehino, **Ilmu Negara**, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm 224. Dalam Pelaksanaan di Indonesia Pemerintah Daerah bukan seperti Negara dalam Negara melainkan pemerintah daerah disebut sebagai wilayah-wilayah administrasi beserta pemerintahan wilayahnya.

tersebut, melahirkan pembagian wilayah administratif dalam negara yang di ikuti dengan pemerintahan wilayahnya.²⁶

Dalam perkembanganya lebih lanjut dibeberapa negara disamping telah dilaksanakan asas dekonsentrasi juga telah dilaksanakan asas otonomi yaitu desentralisasi yang berarti penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah (daerah otonom) sehingga menjadi urusan rumah tangga yang harus dilaksanakan. Pelaksanaan asas totonomi (desentralisasi) inilah melahirkan atau dibentuknya daerah otonom diwilayah NKRI yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur, mengurus dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian keberadaan daerah otonom itu memiliki otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur, mengurus dan menentukan urusan yang menjadi kewenangan rumah tangganya sendiri yang disesuaikan dengan peraturan yang berlaku.²⁷

Sebagian besar wilayah NKRI adalah wilayah pedesaan, kedudukan serta keberadaan desa di NKRI wajib dihormati serta diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya. Keberagaman karakteristik dan jenis desa atau yang disebut dengan istilah lain (sesuai penyebutan setiap daerah yang berbeda), tidak menjadi hambatan atau halangan bagi pendiri bangsa Indonesia yang terdahulu (*founding fathers*) untuk menjadikan Indonesia sebagai Negara dengan bentuk kesatuan. Meskipun kita sadari bahwa dalam suatu Negara dengan bentuk kesatuan didalamnya perlu terdapat homogenitas, tetapi NKRI tetap memberikan penghormatan, pengakuan dan juga jaminan terhadap keberadaan kesatuan

²⁶ Soehino, *Ibid*, hlm 225.

²⁷ Soehino, *Ibid*, hlm 225-226.

masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak asla usul, adat istiadat/ kebiasaan dan hak tradisionalnya yang telah hidup ditengah masyarakat sejak dahulu dan terus dipertahankan hingga sekarang.²⁸

Pembagian daerah Indonesia terdiri dari daerah besar terdiri dari provinsi, kabupaten atau kota dan daerah kecil atau desa dengan bentuk dan sistem pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang. Daerah Indonesia akan dibagi kedalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil yaitu dapat berupa kelurahan atau kecamatan. Daerah yang sifatnya otonom dan mandiri akan diadakan suatu badan yang menampung perwakilan daerah yang bersendi pada permusyawaratan.²⁹

Dalam wilayah Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuuren de Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa dukuh di Provinsi Jawa dan Madura, Desa Pakraman di Provinsi Bali, dusun dan marga di Sumatera (Palembang) dan sebagainya. Daerah tersebut mempunyai susunan asli dan terus dilaksanakan pemerinthan berdasarkan adat hingga saat ini. Oleh karena itu, dapat dianggap sebagai daerah otonom yang bersifat istimewa, sifat istimewa yang melekat bisa merupakan kebiasaan/adat isti adat/hak asal-usul yang hidup pada setiap daerahnya. Indonesia akan dibagi didalamnya provinsi (bersifat administratif) dan propinsi akan dibagi dalam beberapa daerah yang lebih kecil baik berupa kota atau kabupaten. Mungkin pengertian daerah-daerah yang lebih kecil ini didapat atau tidak didapat disamakan dengan kabupaten. Desa Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa adalah :

²⁸ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

²⁹ HAW. Widjaja. 2003. **Otonomi Desa : Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh**. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta, halaman 1.

Suatu wilayah atau daerah yg ditempati oleh beberapa atau sejumlah penduduk yang membentuk kesatuan masyarakat termasuk didalam kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai pemerintahan terendah dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tanga sendiri.

Dengan demikian dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, desa merupakan satuan terkecil dari wilayah Negara dan merupakan unit terendah. Organisasi pemerintahanya disebut Pemerintah Desa dan berada langsung dibawah camat. Pemerintah Desa dalam menjalankan tugasnya mempunyai wewenang, kewajiban serta memiliki pertanggung jawaban saat penyelenggaraan pemerintahnya kepada camat. Namun Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 lebih mengarah kepada penyeragaman penyelenggaraan di setiap pemerintahan desa pada masa pemerintahan orde baru, penyeragaman ini ditentukan oleh pemerintah pusat dimaksudkan untuk memperkuat pemerintahan desa agar dapat menggerakkan peran masyarakat dalam pembangunan daerah desa, menyelenggarakan administrasi pemerintah desa yang lebih efisien dan efektif serta memberikan dorongan terhadap pembangunan dan perkembangan kondisi masyarakat desa.

C. Tinjauan tentang Desa

1. Pengertian Desa

Menurut etimologi, asal kata desa adalah dari bahasa India, yaitu *swadesi*. *Swadesi* berarti tempat asal atau tempat tinggal/negeri asal/tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta mempunyai batas-batas wilayah yang jelas. Istilah desa ini, juga bisa disebut dengan istilah lain pada daerah-daerah tertentu. Misalnya saja: Dusun dan Marga bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang

atau Wanua di Minahasa. Masih banyak istilah-istilah lain dari desa di beberapa daerah yang menjadi bagian dari wilayah Indonesia. Terjadi perbedaan istilah desa tersebut tidak lain karena dipengaruhi oleh budaya dan adat istiadat dari setiap desa yang bersangkutan.³⁰

Sedangkan berdasarkan pendapat para ahli mengemukakan bahwa desa digambarkan sebagai bentuk satu kesatuan masyarakat hukum atau komunitas sejumlah penduduk yang mendiami atau bertempat tinggal dalam suatu daerah/lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta bergantung pada alam. Selain itu, sistem demokratis desa masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat, dasarnya adalah setiap orang merasa bertindak bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama.³¹

Pengertian Desa menurut HAW. Widjaja adalah satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan adat istiadat/hak asal usul yang bersifat istimewa. Desa dapat melakukan dan mewakili perbuatan hukum yang hendak dilaksanakan, baik hukum yang bersifat publik atau hukum yang bersifat perdata, memiliki suatu kekayaan yang diyakini sebagai kekayaan desa baik berupa harta benda dan bangunan serta memiliki kewenangan untuk dituntut dan menuntut di depan pengadilan. Untuk itu pemimpin dalam lingkup desa yaitu Kepala Desa dengan Persetujuan (BPD) Badan Permusyawaratan Desa yang mempunyai wewenang untuk melakukan suatu

³⁰ Amin Suprihatini, *op.cit*, hlm 1. Menurut penulis dalam buku **Pemerintahan Desa dan Kelurahan** karangan Amin Suprihatini bahwa desa berasal dari bahasa India adalah salah. Desa secara etimologis berasal dari kata *swadesi* berasal dari Bahasa Sansekerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom.

³¹ Suhartono dkk, **Politik Lokal**, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm 10-11.

perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian dengan pihak kedua yang saling mendapatkan keuntungan.³²

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo perkataan desa, dusun, desi (ingatlah perkataan *swa-desi*), seperti juga halnya Negara, negeri, negari, nagari, negory (dari perkataan *nagarom*), asal dari perkataan *Sanskrit* yang artinya tanah air, tanah asal, dan tanah kelahiran. Pengertian mengenai desa adalah kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat hukum yang berkuasa untuk menyelenggarakan/mengadakan pemerintahan sendiri.³³

2. Unsur atau Karakteristik Desa

Desa terbentuk atas persekutuan masyarakat hukum. Menurut Unang Sunardjo terbentuknya desa dapat dikategorikan atas tiga tipe yaitu sebagai berikut :³⁴

- a. Tipe kesatuan masyarakat hukum (desa) berdasarkan pada territorial atau wilayah tempat bersama sebagai dasar utama.
- b. Tipe kesatuan masyarakat hukum (desa) berdasarkan persamaan keturunan atau genetik (suku, warga) sebagai dasar utama untuk dapat bertempat tinggal dalam suatu wilayah tersebut.
- c. Tipe kesatuan hukum berdasarkan asas campuran yaitu territorial dan keturunan.

Karakteristik Desa juga dikemukakan mempunyai ciri-ciri: memiliki ikatan lahir batin yang kuat; baik karena seketurunan maupun karena sama-

³² HAW. Widjaja, **Otonomi Desa : Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 3.

³³ Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm 15-16.

³⁴ Amin Suprihatini, *loc.cit*, hlm 4.

sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih sama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Seperti halnya negara, berdirinya sebuah desa juga mensyaratkan unsur-unsur yang harus ada di dalamnya. Menurut Bintarto unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Daerah, yaitu tanah-tanah yang produktif dan tidak produktif beserta penggunaannya, termasuk juga didalamnya terdapat unsur lokasi, ukuran/luas dan batas-batas daerah yang merupakan lingkungan geografis setempat.
- b. Penduduk, yaitu hal yang meliputi jumlah, penambahan, kepadatan, persebaran, mata pencaharian penduduk setempat.
- c. Tata Kehidupan, yaitu suatu pola yang membentuk tata pergaulan dan ikatan-ikatan yang terjalin dalam setiap pergaulan warga desa. Jadi, terkait seluk-beluk yang terjadi ditengah kehidupan masyarakat desa.

Ketiga unsur tersebut tidak dapat terpisahkan melainkan saling berkaitan antara yang satu dengan yang lain sebagai satu kesatuan yang utuh. Tanpa salah satu unsur diatas, tidak akan terbentuk suatu desa.³⁵

Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa warga pedesaan, suatu masyarakat mempunyai hubungan yang lebih erat dan mendalam ketimbang hubungan mereka dengan warga masyarakat lainnya. Sistem kehidupan biasanya berkelompok atas dasar sistem kekeluargaan. Inti pekerjaan penduduk adalah pertanian. Di pedesaan timbul lembaga kemasyarakatan yang dikenal

³⁵ R. Bintarto, **Suatu Pengantar Geografi Desa**, U.P.Spring, Yogyakarta, 1977.

dengan nama gotong royong, yang bukan merupakan lembaga yang sengaja dibuat. Golongan orang tua pada masyarakat pedesaan umumnya memiliki kewenangan untuk memegang peranan penting. Selain itu, orang akan selalu meminta nasihat mereka apabila ada kesulitan-kesulitan yang dihadapi.³⁶

3. Pemerintahan Desa

Berdasarkan otonomi desa yang asli, pemerintahan desa memiliki kewenangan sendiri untuk mengurus dan menjalankan pemerintahannya sendiri. Desa bukan merupakan bagian dari perangkat desa dan berbeda dengan kelurahan, namun sebuah desa bisa diubah statusnya menjadi kelurahan. Desa dan kelurahan adalah dua satuan pemerintahan dengan status daerah yang berbeda. Desa dapat diartikan satuan pemerintahan yang memiliki kewenangan yang diberikan dari hak otonomi adat istiadat sehingga membentuk suatu badan hukum yang memiliki daerah sendiri, penduduk dan pemerintahnya sendiri. Sedangkan kelurahan lebih bersifat daerah administrative merupakan satuan pemerintahan yang menjalankan fungsi administrasi yang hanya melaksanakan tugas-tugas dan kebijakan yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintahan desa yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ada di desa oleh Kepala Desa dan BPD untuk menentukan, mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan kebiasaan/ adat istiadat dan hak asal usul. Dalam menyelenggarakan pemerintah desa, pemerintah desa harus memperhatikan batas-batas kewenangannya. Hal

³⁶ Soerjono Soekanto, **Sosiologi Suatu Pengantar**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-43, 2010, hlm 136-137

tersebut, dimaksudkan agar tidak terjadi tarik ulur atas kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sejak era otonomi daerah, pemerintah desa mempunyai hak otonom dalam penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Oleh karena itu, program kerja dan struktur organisasi pemerintahan desa yang satu dengan yang lainnya tidaklah sama. Semua sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan setiap desa. Namun demikian, setiap desa mempunyai kewenangan yang sama dalam urusan pemerintahan. Kewenangan tersebut mencakup sebagai berikut :

- a. Urusan pemerintahan yang sejak dahulu sudah ada dan dilaksanakan berdasarkan adat istiadat atau hak asal usul desa.
- b. Urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi kewenangan daerah otonom yaitu kabupaten/kota yang kemudian diserahkan pengaturannya kepada desa. Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.
- c. Tugas Pembantuan merupakan penyerahan tugas dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, yang disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.
- d. Urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Itulah kewenangan dari setiap pemerintahan desa berdasarkan undang-undang tentang desa. Kewenangan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik,

apabila ada kerjasama yang baik antara penyelenggara pemerintahan desa yang terkait.³⁷

Undang-Undang Republik Indonesia 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam Pasal 1 Ayat 2 menerangkan bahwa pengertian dari Pemerintahan Desa merupakan kewenangan untuk melakukan penyelenggaraan sebagian atau seluruhnya urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat yang ada dalam lingkup sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁸

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dalam Ketentuan Pasal 1 Ayat 6 menerangkan bahwa Pemerintahan Desa adalah hak untuk melakukan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Kepala Desa dan Sekretariat Desa (Pemerintah Desa) dan BPD dalam mengurus dan mengatur suatu kepentingan yang menjadi kepentingan yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat yang dilaksanakan berdasarkan hak adat istiadat atau hak asal usul yang diakui dan dihormati dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa terdiri dari BPD dan Kepala Desa dan Sekretariat Desa.

H.A.W. Widjaja mengemukakan bahwa Pemerintahan Desa adalah Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan satu kesatuan yang menjadi bagian dari subsistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga keberadaan desa mempunyai/memiliki kewenangan untuk menentukan, mengurus dan mengatur kepentingan dari kebutuhan masyarakatnya. Kepala Desa mempunyai tanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan wajib

³⁷ Amin Suprihatini, *loc.cit.*, hlm 19-20.

³⁸ Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan tersebut kepada Bupati, BPD dan Masyarakat desa.³⁹

Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal dari pada kesatuan masyarakat hukum yang membentuk suatu desa. Pemerintah desa sebagai badan pemerintahan yang berada dan memiliki kekuasaan terendah dibawah kecamatan dan pemerintah daerah kabupaten/kota, selain memiliki wewenang asli untuk menentukan, mengurus dan mengatur urusan yang menjadi kewenangan rumah tangganya sendiri dan memiliki wewenang berdasarkan dari pelimpahan wewenang yang secara bertahap diberikan oleh pemerintah yang berada diatasnya. Pemerintah desa dilaksanakan di bawah pimpinan pemerintahan yang dikepalai oleh seorang kepala desa dibantu para pembantunya yaitu sekretariat desa dan pelaksana teknis serta pelaksana kewilayahan, pemerintah desa dapat mewakili masyarakat desa guna untuk melakukan hubungan ke luar maupun ke dalam pengadilan atas nama masyarakat yang bersangkutan.⁴⁰

Peneliti berpendapat bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah demokrasi dalam hal otonomi yang bersifat seluas-luasnya sehingga dapat mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri (masyarakat desa) yang dipimpin oleh kepala desa beserta perangkat desa, BPD, dan Lembaga Kemasyarakatan lainnya yang penyelenggaraan pemerintahanya disesuaikan dengan asal-usul, potensi, dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati.

³⁹ HAW. Widjajaa, **Otonomi Desa : Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 3.

⁴⁰ Sumber Saparin, **Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa**, Ghalia Indonesia, Bogor, 1977, hlm 32.

Desa dipimpin oleh kepala desa dan bukan merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan masa jabatan 6 tahun dan dapat dipilih ulang untuk satu periode. Sedangkan Kelurahan dipimpin oleh lurah yang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan masa jabatan tidak dibatasi dan disesuaikan dengan aturan jangka waktu pensiun. Kepala desa merupakan pemimpin desa, sedangkan lurah merupakan perangkat pemerintah kabupaten/kota. Penyelenggara urusan pemerintahan desa dilaksanakan oleh kelembagaan desa yaitu :

- a. Kepala Desa adalah orang yang mengepalai desa. Kepala desa dalam organisasi pemerintahan desa mempunyai kedudukan sebagai pemimpin dari pemerintahan. Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya dibantu dengan Perangkat Desa. Perangkat Desa sendiri terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya (pelaksanaan teknis dan kewilayahan). Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Jadi, perangkat desa pada setiap desa belum tentu sama. Pihak yang menjadi Perangkat desa mempunyai tugas untuk membantu pimpinan pemerintah desa (kepala desa) dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sehari-hari. Dalam melaksanakan tugasnya, perangkat desa mempunyai tanggung jawab kepada kepala desa. Selain itu, Kepala desa memiliki wewenang untuk memilih perangkat desa yang akan membantunya.
- b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan suatu badan yang di dalamnya harus berisikan wakil dari penduduk atau masyarakat desa

yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah dan juga harus memiliki proporsi terhadap keterwakilan perempuan yang pemilihan anggotanya ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

- c. Lembaga Kemasyarakatan merupakan lembaga yang bertaraf desa yang dibentuk oleh masyarakat bersangkutan yang ada di masing-masing desa yang disesuaikan dengan kebutuhan/kepentingan yang dikehendaki desa dan merupakan mitra atau pendukung dari pemerintah desa dalam memberdayakan peran dari masyarakat. Misalnya saja: Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna.
- d. Lembaga Adat adalah lembaga yang ada di desa yang tumbuh dan berkembang dalam sejarah masyarakat hukum adat yang lembaga tersebut dilaksanakan secara turun temurun, mempunyai wewenang untuk menata dan menyelesaikan permasalahan kehidupan masyarakat setempat.

D. Tinjauan Tentang Otonomi Desa

1. Pengertian Otonomi Desa

Keberadaan Desa di Indonesia merupakan cikal bakal dalam membentuk masyarakat politik dari tingkat paling bawah di dalam sistem pemerintahan Indonesia, bahkan sebelum bangsa ini menampakkan bentuknya desa sudah ada terlebih dahulu. Nilai historis ini perlu menjadi pertimbangan penting dalam menata kembali kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Sejak dulu desa dianggap sebagai suatu wilayah administratif territorial dengan kewenangan otonom dalam mengatur dirinya sendiri, sehingga berperan strategis.

Pakar Ahli yaitu Soetardjo Kartohadikoesoemo mengemukakan bahwa pengertian tentang kewenangan yang di miliki oleh daerah hukum yang digambarkan dengan kata asing yaitu *otonomi*, dalam kesustraan bahasa Indonesia memiliki arti hak mengurus urusan, kepentingan yang berhubungan dengan rumah tangganya sendiri. Dalam hukum adat sebenarnya tidak dikenal “*otonomi*” oleh bangsa Indonesia. Pengertian otonomi desa merupakan ciptaan/bentukan dari kolonial Belanda, waktu mereka masih menjajajah dan memegang kekuasaan di negara Indonesia. Hukum adat yang tumbuh di Indonesia dalam mengatur kehidupan rakyat yang ada di desa tidak membedakan atau memisahkan suatu peraturan yang didalamnya mengatur hubungan antara orang sebagai manusia perorangan dari suatu peraturan yang mengatur tata desa sebagai kesatuan daerah hukum, juga tidak dari peraturan yang mengatur kepercayaan, cara orang berbakti pada Tuhan dan kepada roh suci cikal-bakal. Hukum adat yang mengatur kehidupan rakyat di desa (hukum sipil, sosial, pemerintahan dan keagamaan) merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.⁴¹

Dengan memperhatikan penyelenggaraan otonomi daerah termasuk pengaturan desa pada masa lampau (orde baru) yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan menunjukkan penekanan pada otonomi yang diberikan yang menggambarkan otonomi merupakan suatu kewajiban dari pada hak, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pemberian kewenangan, prinsip dan asas

⁴¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm 281.

otonomi kepada daerah otonom yaitu Kabupaten/Kota didasarkan pada pemberian asas desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.⁴²

Desentralisasi Ketatanegaraan atau Desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom dalam lingkungannya. Dengan desentralisasi rakyat akan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) untuk ikut serta. Sementara otonomi mencakup aspek yang lebih luas dari sekedar desentralisasi. Otonomi berasal dari kata Yunani *autos* dan *nomos* yang bermakna memerintahkan sendiri. Dalam wacana administrasi publik, daerah otonom sering disebut sebagai *self local government*. Daerah otonom kebijakan yang dalam wacana administrasi publik disebut sebagai *local state government*. Adapun tugas daerah itu dalam istilah kewenangan implicit yang didalamnya meliputi kekuasaan (*macht*), hak (*recht*), kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya. Mestinya kewenangan itu tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 Ayat 43 :

“Desa adalah....kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus dibatas wilayahnya yang mencakup urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul/tradisionalnya....”

Dari kedua pengertian antara otonomi dan desa dapat disimpulkan bahwa otonomi desa adalah kesatuan masyarakat adat yang mempunyai kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tanganya sendiri yang disesuaikan dengan asal-usul dan adat istiadat setempat.

⁴² Dadang Solihin dan Deddy Supriady, **Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 3.

Dalam setiap desa memiliki lembaga-lembaga politik, ekonomi, peradilan, sosial-budaya, dan hankam yang dikembangkan sendiri untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dan untuk menunjang kesatuan masyarakat hukum tersebut desa mempunyai kekayaan yang diatur sesuai dengan sistem kelembagaan yang dikembangkan sendiri. Desa mempunyai keadaan seperti itu disebut mempunyai rumah tangganya sendiri, yaitu mempunyai wilayah yang hanya masyarakat desa bersangkutan yang boleh mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Orang luar desa yang tidak berkepentingan, tidak diperbolehkan ikut campur dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangga desanya sendiri hal seperti itu disebut sebagai otonomi desa.⁴³

Otonomi desa merupakan upaya untuk mengembalikan kedaulatan kepada rakyat dalam kerangka otonomi rakyat. Terdapat beberapa elemen penting dari otonomi desa yang perlu diperhatikan dalam kaitanya dengan upaya pencapaian tata pemerintahan yang baik (*good governance*), diantaranya adalah :⁴⁴

- a. Otonomi merupakan bagian dari demokratisasi.
- b. Dalam otonomi terkandung makna *self governance* untuk mengambil keputusan dan memperbaiki nasib sendiri.
- c. Daerah otonom harus memiliki kewenangan otoritas (termasuk dalam sumber-sumber keuangan) untuk menjalankan fungsi-fungsinya, memberikan pelayanan publik serta sebagian intitusi yang mempunyai pengaruh agar ditaati warganya.

⁴³ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 19.

⁴⁴ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa : Dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa, Malang, 2006, hlm vii

Berdasarkan struktur sosial yang ada di desa, kesatuan masyarakat adat (kesatuan masyarakat hukum serupa) telah menjadi institusi sosial di dalam masyarakat yang memiliki posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah desa. Desa merupakan sebuah institusi yang bersifat otonom dengan menenankan karakteristik yang ditunjukkan oleh tradisi turun temurun, adat kebiasaan/istiadat dan hukum yang dipercayai sendiri oleh penduduk desa yang penduduknya relatif mandiri. Hal ini antara lain ditujukan dengan tingkat keragaman membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.⁴⁵

Keberadaan desa telah ada sejak zaman dahulu kala yang memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Hak dan wewenang untuk menyelenggarakan dan mengurus rumah tangganya sendiri disebut **hak otonomi (local governing community)**. Dalam hal desa, maka desa yang memiliki hak itu disebut **desa otonom (local self government)**. Dibawah ini adalah perbedaan antara otonomi desa dengan otonomi daerah :

Tabel 1.
Perbedaan Otonomi Desa dan Otonomi Daerah

NO	OTONOMI DESA	OTONOMI DAERAH
1.	Sudah ada sejak zaman dahulu kala jauh sebelum Indonesia merdeka	Baru di kenal di Indonesia sejak awal abad 20
2.	Berdasarkan hukum adat (asli Indonesia)	Konsep nya berasal dari negara-negara barat
3.	Pada hakekatnya bertumbuh dan berkembang di dalam masyarakat sendiri	Di distribusikan oleh pemerintah pusat (pempus) kepada daerah-daerah otonom (Provinsi & Kab./Kota) berdasarkan prinsip otonomi desentralisasi
4.	Isinya seakan-akan tidak terbatas dan sangat luas	Isinya terbatas, karena diatur dengan undang-undang
5.	Isinya fleksibel, elastis dan lentur	Isinya relative tidak berubah
6.	Diperoleh secara tradisional yang bersumber dari hukum kebiasaan/adat	Diserahkan secara formil oleh Pempus kepada daerah berdasarkan atau dengan uu/pp.

⁴⁵ HAW. Widjaja, *op.cit*, hlm 4.

7.	Aspek “mengatur” semakin merosot/tergerus, karena satu persatu kewenangan yang semula di miliki desa, kini mulai diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi	Aspek “mengatur” dari pemerintah yang lebih tinggi semakin meningkat dan banyak sekali campur tangan pemerintah pusat di dalamnya
8.	Bersifat nyata dan materiil	Bersifat formal
9.	Diwilayah perkotaan bobot dan kadar otonomi semakin ringan.	Diwilayah perkotaan dan pedesaan bobot dan kadar otonomi sama.

Sumber : Sekunder, Taliziduhu Ndraha, **Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa**, 1984, hlm 6-7

Desa otonom (*local self government*) adalah desa yang lebih cenderung sebagai subyek-subyek hukum artinya desa melalui perwakilan yang dipilihnya (berdasarkan musyawarah) dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh desa otonom antara lain sebagai berikut :⁴⁶

- a. Mengambil keputusan/membuat peraturan berskala desa yang dapat mengikat sejumlah penduduk/warga desa sepanjang dalam hal penyelenggaraan rumah tangga desa.
- b. Menjalankan kepentingan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Memilih kades lewat pemilihan umum yang dilaksanakan di desa;
- d. Memiliki harta benda dan kekayaan sendiri, baik berupa : yasan, tanah *bengkok* dll;
- e. Memiliki tanah (daerah) sendiri;
- f. menetapkan dan mengembangkan sumber keuangan desa;
- g. Menyusun anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa atau sekarang biasa disebut APBDes;

⁴⁶ Taliziduhu Ndraha, *op.cit*, hlm 7-8

- h. Menyelenggarakan dan menumbuhkan jiwa gotong royong dalam masyarakat desa;
- i. Menyelenggarakan peradilan desa yang berbasis dan berskala adat melalui lembaga yang dipercaya sebagai lembaga yang mngrusu terkait peradilan;
- j. Menyelenggarakan dan menggali serta menumbuhkan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat baik kepada pihak ketiga maupun ausaha antar desa.

Unsur-unsur atau karakteristik yang menunjukan adanya otonomi desa yang penting dan harus ada antara lain :⁴⁷

- a. Kebiasaan/Adat istiadat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat di desa yang bersangkutan dan memiliki keyakinan merasa bersalah apabila tidak ditaati;
- b. Tanah (berupa tanah bengkok/tanah norowita), pusaka, dan kekayaan asli milik desa;
- c. Sumber-sumber pendapatan desa misalnya: BUMDes
- d. Urusan rumah tangga desa yang dilaksanakan secara rutin atau *ajeg*
- e. Pemerintah desa berupa unsure pemimpin/kepala desa yang dipilih oleh masyarakat desa yang bersangkutan, yang bertugas sebagai alat desa dalam memegang fungsi untuk mengurus dan mengatur (pilihan dari masyarakat desa secra langsung);

⁴⁷ Taliziduhu Ndraha, *op.cit*, hlm 7-8

- f. Lembaga kemasyarakatan dan adat atau badan perwakilan atau musyawarah desa sepanjang penyelenggaraan urusan rumah tangga desa dilaksanakan berdasarkan mufakat masyarakat desa.

Berdasarkan perjalanan ketatanegaraan serta sejarah dan memang ada terjadi perubahan bobot otonomi sedemikian rupa, sehingga pada suatu waktu seluruh atau sebagian hak-hak dan kewenangannya sebagai masyarakat hukum adat tidak berfungsi lagi. Faktor yang menyebabkan perubahan otonomi desa adalah aspek-aspek yang menurut desa yang selama ini (cukup) hanya diselenggarakan dalam wilayah desa oleh satuan pemerintahannya, berdasarkan kebijakan atau ketentuan pengaturan yang lebih tinggi, diselenggarakan oleh pemerintah yang lebih atasnya bisa pemerintah daerah kab/kota. Provinsi atau pemerintah pusat. Selain itu, faktor lain yang menyebabkan perubahan bobot otonomi desa adalah sumber-sumber pendapat desa yang diambil alih oleh pemerintah yang lebih atasnya.⁴⁸

2. Ciri Otonomi Desa

Soetardjo Kartohadiekoesoemo berpendapat bahwa keberadaan desa sebagai lembaga asli milik Indonesia/ lembaga pribumi yang memiliki hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat. Dalam bentuk aslinya, otonomi desa ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut :⁴⁹

- a. Pemerintah Desa terdiri atas kepala desa sebagai unsure pemimpin dibantu oleh pamong desa dalam menjalankan tugasnya;

⁴⁸ Taliziduhu Ndraha, *op.cit*, hlm 9

⁴⁹ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 20.

- b. Yang memegang kekuasaan tertinggi di wilayah desa adalah rapat desa untuk menentukan arah kebijakan dalam desa;
- c. Berkaitan dengan pranata dan lembaga yang ada di dalam desa dikembangkan menurut kebutuhan nyata/riil yang dihadapi dan diperlukan oleh masyarakat desa yang bersangkutan dengan berpijak pada konsep-konsep kebatinan yang melingkupinya dan praktik riil beserta problematikanya;
- d. Tanah komunal menjadi cerminan pranata sosial yang sangat penting yang memiliki fungsi untuk menentukan, mengatur, mengendalikan dan mengawasi perilaku penduduk atau sebagian anggota masyarakat hukum dalam suatu wilayah desa yang bersangkutan;
- e. Wajib kerja, Gugur gunung, dan gotong royong menjadi pranata yang diyakini masyarakat desa yang berfungsi sebagai alat justifikasi dan sekaligus sebagai pelestari sistem otonomi desa;
- f. Isi otonomi desa mencakup:
 - 1) Pertanahan dari ancaman binatang buas atau dari gangguan dari daerah luar;
 - 2) Keamanan dan ketertiban;
 - 3) Fungsi yang ditunjukan dari lembaga peradilan (*dewan morokaki* dan *pusako*);
 - 4) Suatu pekerjaan umum yang ada di lingkup desa. Misalnya : jalan menuju irigasi;
 - 5) Upacara adat atau keagamaan yang rutin dilaksanakan oleh masyarakat desa;

- 6) Dalam bidang pertambahan, Pertanian; perikanan; peternakan.

E. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Desa

Hubungan pemerintah desa dengan pemerintah di atasnya pada masa penjajahan Belanda diwujudkan dengan desa yang diberikan otonomi untuk menyelenggarakan pemerintah desa yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing desa. Pemerintah desa secara leluasa dapat menentukan arah kebijakan dan susunan organisasinya. Pemerintah yang ada di atasnya hanya bertindak sebagai pengendali. Salah satunya adalah masalah penentuan kebijakan ekonomi yang diberikan kepada pemerintah desa berdasarkan kesepakatan bersama rakyat. Apabila terjadi perekonomian rakyat yang tidak stabil, baru pemerintah yang berada di atasnya melakukan pengendalian. Kemudian pada masa Orde Lama (1945-1965) hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi dualistik dalam mengurus dan mengatur rumah tangga daerah, dibuktikan dengan penjelasan umum yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang menyebutkan :

Pemerintahan Daerah pada sekarang ini masih merupakan pemerintahan yang dualistik karena selain pemerintahan daerah yang berdasarkan perwakilan rakyat (DPRD dan Kepala Daerah), terdapat juga pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah sendiri Maka Pemerintahan daerah yang seperti itulah yang merupakan pemerintahan dualistik sehingga tidak berdasarkan demokrasi....⁵⁰

Dualisme pemerintahan menunjukkan bahwa tidak sepenuhnya wewenang diberikan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri.

⁵⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Campur tangan dari pemerintahan pusat masih dilakukan dalam pengurusan daerah, sehingga pengurusan daerah termasuk desa diurus bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Namun sisi positif dari masa orde lama pengakuan terhadap keberadaan desa sebagai otonomi asli dan utuh sangat diperhatikan. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah bahwa pengakuan terhadap desa dicantumkan di dalam pengaturannya. Ketentuan Pasal 1 menerangkan bahwa kedudukan desa masuk dalam pemerintahan daerah di Negara Republik Indonesia.⁵¹

Ayat 1 “Daerah di dalam lingkup Negara Republik Indonesia tersusun dalam 3 tingkatan daerah yaitu Propinsi, Kabupaten sebagai kota besar dan Desa sebagai kota kecil yang berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri”.

Ayat 2 “Daerah yang mempunyai hak asal-usul/adat istiadat dan di zaman sebelum Republik Indonesia merdeka yang daerah tersebut memiliki pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa.....”

Ayat 3 “Nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban....ditetapkan dalam Undang-undang pembentukan”.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah meperkuat pengakuan terhadap desa. Daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, dan kota kecil. Ini berarti bahwa desa ditaruh ke dalam lingkungan pemerintahan Indonesia. Pada jaman penjajahan, keberadaan desa adalah sendi negara sehingga pengaturan tentang desa harus

⁵¹ Pasal 1 Ayat 1, 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

diperbaiki dan diperkuat supaya dengan begitu negara bisa mengalami kemajuan pasca kemerdekaan.

Pada Rezim Orde Baru (1966-1998) penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia 5/1974 tentang Pemerintah Daerah. Menurut undang-undang ini pemerintahan daerah tersusun secara hierarki sampai kepada pemerintahan desa. Susunan hierarki pemerintahan daerah antara lain adalah sebagai berikut yaitu :⁵²

1. Pemerintahan Pusat, terdiri dari Presiden dan DPR;
2. Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I, terdiri dari Gubernur dan DPRD Tingkat I;
3. Pemerintah Kabupaten/Kotamadya, terdiri Bupati/ Walikota dan DPRD Tingkat III;
4. Pemerintah Wilayah Kecamatan/Kota Administratif, dikepalai oleh Camat;
5. Pemerintahan Desa, terdiri dari Kepala Desa dan Lurah.

Hubungan antara Pemerintah Desa dengan Pemerintah Pusat pada masa periode Tahun 1974-1979 desa dijadikan sebagai obyek kekuasaan dari pada sebagai subyek pemerintahan yang berdiri sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan desa yang semula diatur berdasarkan hukum adat yang secara demokratis untuk kepentingan masyarakat desa itu sendiri, kemudian mulai mengalami perubahan dengan munculnya campur tangan dari pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pengertian desa adalah suatu wilayah/ daerah tertentu yang dihuni/di diami oleh sejumlah masyarakat sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah (pemerintahn desa) di bawah Camat dan berhak

⁵² Hanif Norcholis, **Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah**, PT Gramedia Widiasara Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 84-86. Pemerintahan desa dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Desa menunjukan bahwa pemerintahan daerah dan pemerintahan desa memiliki hubungan instansi vertikal.

untuk menyelenggarakan urusan atau kepentingan rumah tangganya sendiri dalam lingkup (NKRI) Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵³

Definisi desa tersebut memberikan kerancuan bagi penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokratis, karena disatu sisi memberikan kewenangan kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri dan disisi lain pemerintahan desa disebutkan sebagai organisasi pemerintahan terendah di bawah camat. Posisi desa yang berada di bawah camat memberikan gambaran bahwa desa merupakan sub ordinasi dan bawahan Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II. Artinya disini bahwa desa merupakan representasi (kepanjangan) tangan dari Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu kebijakan-kebijakan yang akan diterapkan di desa tergantung pada keputusan Pemerintah di atasnya dan desa dikondisikan menjadi alat pemerintah untuk kepentingan pemerintah (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) dari pada kepentingan masyarakat desa itu sendiri.⁵⁴

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (pemda) dalam pengaturannya menunjukan bahwa memberikan kewenangan yang secara leluasa/seluas-luasnya kepada daerah otonom yang disertai dengan pemberian kewenanganb, hak dan kewajiban untuk melakukan penyelenggaraan terhadap otonomi daerah. Hal ini dilakukan agar pemerintah daerah dapat mengelola potensi daerah sesuai dengan latar belakang dan karakteristik yang dimiliki oleh daerah. Pemerintahan daerah dalam menjalankan pemerintahan di dasarkan atas otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung

⁵³ Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

⁵⁴ Siti Nuraini, 2010, **Hubungan Kekuasaan Elit Pemerintahan Desa** (online), <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=19451&val=1230> diakses pada 26 Desember 2014, hlm 2

jawab, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah (Pemerintah Pusat). Pemerintahan daerah menyelenggarakan pemerintahannya diluar urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat yaitu Agama, Hankam (pertahanan keamanan), Politik luar negeri, dan juga Yustisi serta Moneter dan Fiskal.⁵⁵

Keberadaan Pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan mempunyai hubungan dengan Pemerintah maupun dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat hanya dibatasi pada hubungan keuangan/pendanaan, wewenang, layanan umum, pemanfaatan SDA, dan sumber daya lainnya yang ada di daerah otonom. Hubungan antar pemerintahan dalam hal ini menunjukkan bahwa saling keterkaitan, tergantung, dan sinergis. Pelaksanaan hubungan diantara keduanya menimbulkan dalam bidang administrasi dan koordinasi antar kewilayahan serta antar susunan pemerintahan lainnya. Hubungan administrasi tersebut tercermin dari adanya hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dari kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam lingkup penyelenggaraan satu kesatuan sistem administrasi Negara, sedangkan hubungan kewilayahan ditunjukan dengan hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi akibat dibentuk dan disusunnya daerah-daerah otonom (desa, kota/kabupaten dan provinsi) yang diselenggarakan di wilayah Negara Republik Indonesia. Dengan

⁵⁵ Dadang Solihin dan Deddy Supriady, **Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm 3. **Otonomi luas adalah** keleluasaan yang dimiliki oleh daerah untuk menjalankan/menyelenggarakan pemerintahan dan memiliki kewenangan yang utuh bulat alam penyelenggaraanya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. **Otonomi nyata** adalah suatu keleluasaan bagi daerah untuk menjalankan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara riil/nyata memang ada (tidak di ada-adakan) dan sangat diperlukan masyarakat serta tumbuh, hidup, dan berkembang di wilayah setiap daerah. **Otonomi yang bertanggung jawab** adalah perwujudan pertanggung jawaban dari daerah sebagai wujud konsekuensi terhadap pemberian hak, serta kewajiban dan kewenangan yang harus dilaksanakan oleh daerah dalam mencapai taerget serta tujuan dari adanya pemberian otonomi dari pemerintah, agar dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin meningkat kea rah yg lebih baik.

demikian dapat disimpulkan bahwa wilayah daerah merupakan satu kesatuan dari wilayah negara Republik Indonesia yang utuh dan bulat dan tidak dapat dipisahkan.

Selanjutnya, Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian pemberlakuan undang-undang tersebut diganti dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang didalamnya juga mengatur tentang Kedudukan desa adalah sebagai kesatuan masyarakat adat. Dalam peraturan tersebut, menempatkan desa di bawah kabupaten/kota. Penempatan dibawah kabupaten/kota berarti desa menjadi sub-ordinat kabupaten/kota dalam hubungan wilayah administrasi dan atau dekonsentrasi. Dengan demikian desa tidak berbeda dengan kelurahan yang sama-sama dibawah kabupaten/kota. Model ini tidak jauh berbeda dengan pengaturan desa dibawah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979.⁵⁶

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 2 Ayat 1 dan 2 menyebutkan bahwa Dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi yang kemudian di dalam Daerah provinsi itu dibagi lagi atas Daerah kabupaten/kota. Kemudian di dalam wilayah kabupaten/kota dibagi lagi atas kecamatan dan di dalam daerah kecamatan di dalamnya dibagi atas kelurahan/desa⁵⁷.

⁵⁶ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 222. Dalam UU 32/2004 tidak mengatur kelembagaan desa secara rinci. Selanjutnya pengaturan tersebut diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota melalui peraturan daerah. Dalam UU 32/2004 pertama kalinya mengisi sekretaris desa dari PNS, hal ini tentu bertentangan dengan semangat mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya. Dengan diangkatnya sekretaris desa dari PNS salah satu unsur kelembagaan desa adat telah hilang. Dibeberapa daerah kebijakan ini diprotes oleh masyarakat, karena dinilai merusak kelembagaan desa adat.

⁵⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan ketentuan peraturan tersebut bahwa hubungan pemerintah daerah dan pemerintah desa adalah hubungan secara vertikal. Pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya akan disesuaikan dengan peraturan daerah yang dibuat. Peraturan daerah tersebut harus dibuat dengan menyesuaikan mengenai adat istiadat masyarakat desa, karena peraturan desa akan dijadikan sebagai landasan hukum dalam kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa.⁵⁸

Desa berkedudukan sebagai satuan pemerintahan otonom yang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan desa. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 dalam Pasal 3 Ayat 2 menyebutkan bahwa :

Pemerintah daerah (pemda) harus menghormati dan mengakui kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak tradisionalnya yang melekat dan hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

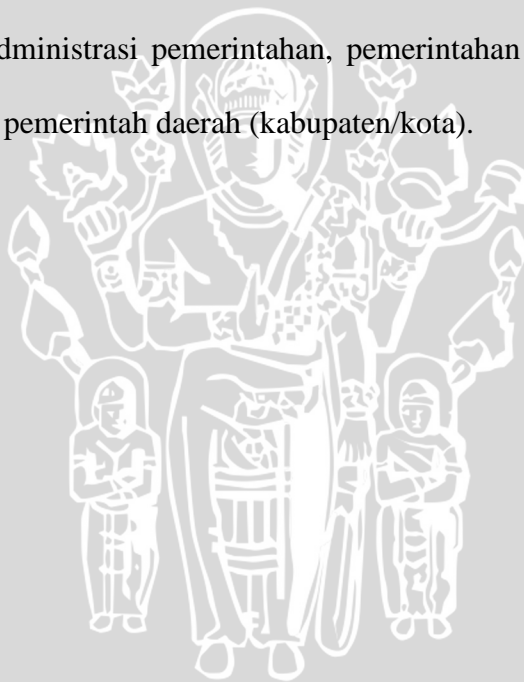
Pemerintah kabupaten/kota harus membantu penyelenggaraan pemerintahan desa meliputi beberapa hal :⁵⁹

1. Pengawasan dan pembinaan pemerintahan desa dalam pemberian bimbingan dan konsultasi pelaksanaan pemerintahan desa dan pemberdayaan lembaga kemasyarakatan; memberikan pedoman umum tentang bantuan pembiayaan dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa; memberikan pendidikan dan pelatihan tertentu; memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

⁵⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam ketentuan Pasal 3 Ayat 1 menyebutkan bahwa menetapkan peraturan daerah dan kebijakan lainnya wajib memperhatikan adat istiadat, hak asal-usul dan nilai sosbud yang ada dalam masyarakat setempat.

⁵⁹ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 70. Pemerintahan desa masih mempunyai hubungan struktural dengan pemerintahan yang ada di atasnya (kabupaten/kota).

2. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penetapan, pelantikan dan pemberhentian kepala desa dan BPD oleh pemerintahan daerah. Desa masih mempunyai hubungan struktural dengan pemerintahan di atasnya (kabupaten/kota) dalam urusan ini. Sedangkan urusan yang lain desa mempunyai otonomi asli untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.
3. Penerimaan Keterangan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa. Pada prinsipnya pemerintahan desa sebagai pihak yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat desa. Dalam rangka tertib administrasi pemerintahan, pemerintahan desa memberikan laporan kepada pemerintah daerah (kabupaten/kota).



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian dalam skripsi ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, karena dengan jenis penelitian ini peneliti akan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa terkait perubahan kewenangan yang di miliki oleh pemerintah desa. Peneliti akan menganalisa dalam setiap perkembangan pengaturan yang saat ini berlaku atau yang dahulunya pernah diberlakukan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jenis penelitian ini dipilih penulis untuk menganalisa permasalahan atau isu hukum yang muncul mengenai perubahan kewenangan pemerintah desa dari peraturan perundang-undangan yang pernah diberlakukan apakah kewenangan yang diatur mencerminkan karakteristik sebagai otonomi desa.

B. Pendekatan Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan-pendekatan. Dengan pendekatan yang dipilih, peneliti akan mendapatkan keterangan/informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum atau permasalahan yang dicari jawaban yang tepat dan benar⁶⁰. Di dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa pendekatan yaitu sebagai berikut :

⁶⁰ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Pustaka Media Group, Jakarta, 2010, hlm 93.

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Peraturan perundang-undangan atau biasanya disebut dengan istilah *statute approach* merupakan peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang atau pejabat yang berwenang dan peraturan yang dibuat mengikat secara umum tanpa terkecuali. Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan secara singkat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statue* berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan lesgislati dan regulasi.⁶¹

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan peneliti dengan mengidentifikasi dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang secara khusus maupun undang-undanung yang secara umum didalamnya terdapat pengaturan tentang desa, dengan pendekatan ini peneliti akan mempelajari tentang konsistensi/kesesuaian antara satu undang-undang dengan peraturan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang. Hal ini untuk mencari terkait isu hukum yang peneliti angkat yaitu tentang perubahan kewenangan pemerintah desa.

2. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Historical Approach atau biasa disebut dengan Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan suatu sejarah dari lembaga-lembaga hukum dari jaman ke jaman. Pendekatan ini sangat membantu peneliti memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. Selain itu, melalui pendekatan ini peneliti juga dapat memahami perkembangan dan perubahan

⁶¹ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm 97

yang terjadi baik berupa filosofi dari yang melandasi aturan hukum tersebut.⁶²

Pendekatan Historis dilakukan peneliti dengan mengkaji latar belakang pengaturan mengenai isu yang peneliti angkat yaitu tentang perubahan kewenangan pemerintah desa. Penulis mengkaji latar belakang pengaturan untuk mengetahui pola pikir dari pengaturan tentang desa yang memiliki relevansi dengan kehidupan dan perkembangan saat ini.

C. Jenis Bahan Hukum

Untuk menjawab isu hukum yang peneliti angkat maka diperlukan sumber penelitian yang yang dapat dibedakan menjadi :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas putusan-putusan hakim, peraturan dan risalah pembuatan perundang-undangan, dan catatan-catatan resmi.⁶³ Adapun bahan hukum primer yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Nomor 6 Tahun 1957);
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 1965);

⁶² Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hlm 126

⁶³ Peter Mahmud Marzuki, *ibid*, hlm 141.

- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 1965);
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);
- f. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1979, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153);
- g. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839);
- h. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437);
- i. Undang-Undang Republiki Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
- j. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

- k. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 158 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587);
- l. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 123 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan bagi penulis terhadap bahan hukum primer yang telah dipilih.⁶⁴ Bahan-bahan hukum sekunder dapat berupa semua publikasi baik secara *softcopy* maupun *hardcopy* tentang hukum yang merupakan terbitan dari dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buk atau teks yang dibukukan, jurnal hukum baik dalam bentuk media cetak maupun dalam bentuk elektronik atau internet. Bahan sekunder yang dibutuhkan peneliti berkaitan dengan isu hukum yang peneliti angkat yaitu tentang perubahan kewenangan yang dimiliki pemerintah desa di Indonesia, dan alasan-alasan terjadinya perubahan kewenangan pemerintah desa.

⁶⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan 14-Juni 2012, hlm 13.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan yang mampu menerangkan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Contohnya : Kamus, Ensiklopedia.⁶⁵ Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang digunakan penulis yang merujuk pada Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik Penelusuran Bahan Hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan penelusuran secara studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan pada Perpustakaan Mastrip Kota Kediri, Perpustakaan Universitas Brawijaya Kampus IV dan Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Malang. Penelusuran studi kepustakaan dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa. Sedangkan bahan sekunder dilakukan dengan *study literature* dari buku-buku, artikel, atau artikel dan jurnal yang ada di internet atau media cetak yang berkaitan dengan penelitian yang dibahas yaitu tentang perubahan kewenangan pemerintahan desa dan alasan-alasan terjadinya perubahan kewenangan pemerintah desa di Indonesia.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik Analisis Bahan Hukum dilakukan dengan cara menganalisa isi atau kandungan dari peraturan perundang-undangan yang ada terkait pengaturan tentang desa, kemudian menguraikan dalam bentuk paragraf-paragraf dan

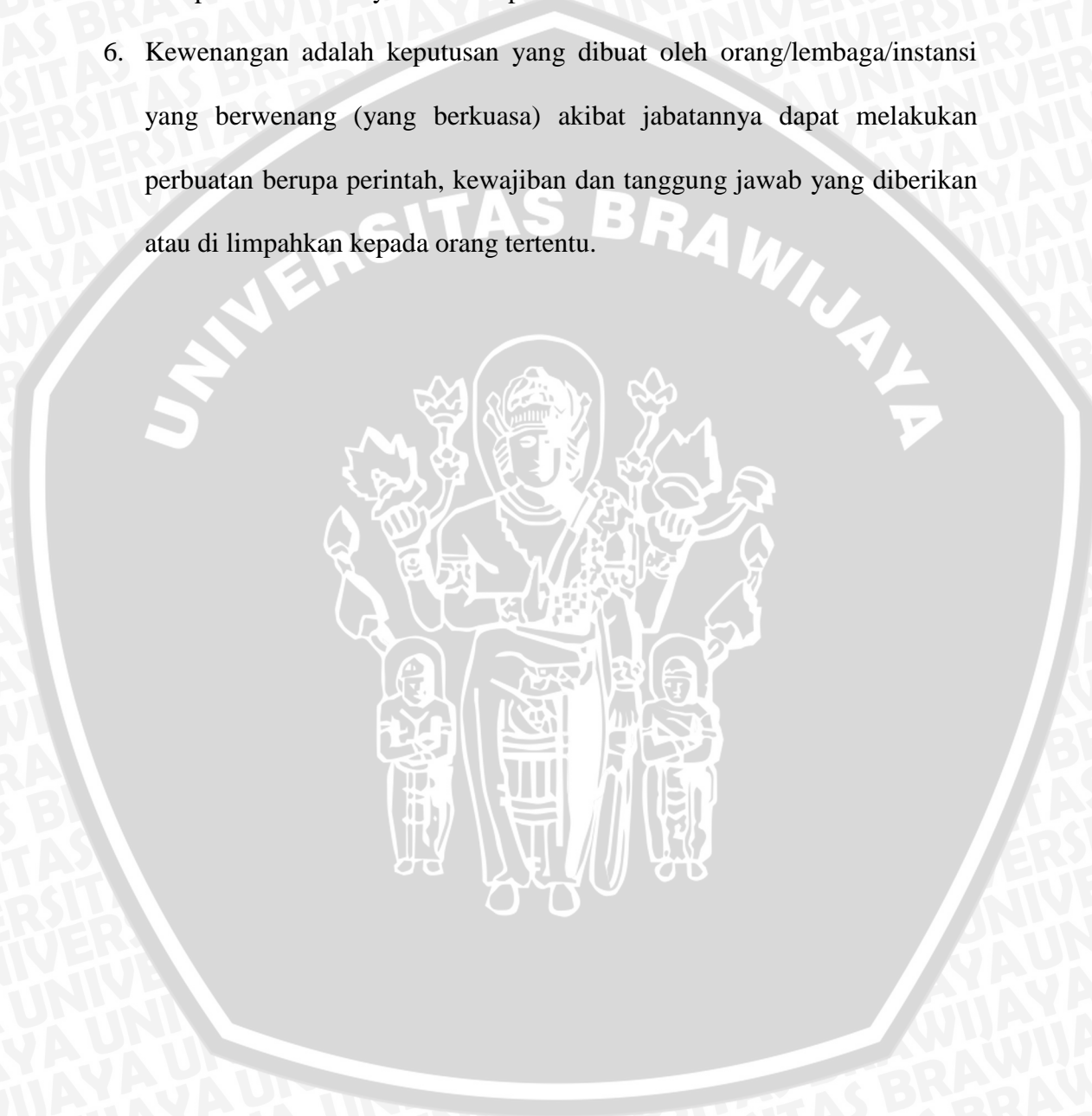
⁶⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid*, hlm 13.

dihubungkan dengan bahan-bahan hukum yang ada, sehingga mampu menjawab permasalahan yang peneliti angkat. Bahan hukum tersebut ditulis dan dianalisis secara induktif untuk melihat konsistensi peraturan perundang-undangan atau regulasi yang terkait dengan kewenangan pemerintah desa.

F. Definisi Konseptual

1. Pemerintahan Daerah adalah menjalankan urusan pemerintahan oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama pemerintah daerah berdasarkan tugas pembantuan dengan asas dan prinsip otonomi yang berada dalam lingkup NKRI.
2. Desa adalah sejumlah penduduk yang tinggal di daerah tertentu sehingga membentuk suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah tertentu yang berwenang untuk menentukan, mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri (serta memilih pemimpin/penguasanya) atas dasar kepentingan bersama dari masyarakat setempat yang disesuaikan dengan latar belakang hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam NKRI.
3. Pemerintah Desa terdiri dari pimpinan pemerintah desa atau biasanya disebut kepala desa yang dibantu oleh sekretaris, pelaksana teknis dan pelaksana kewilayahan.
4. Otonomi Desa adalah kewenangan untuk mengurus dan mengatur rumah tanganya sendiri yang disesuaikan dengan asal-usul dan adat istiadat yang berkembang dalam wilayah tertentu.

5. Perubahan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah hal (keadaan) berubah; peralihan.⁶⁶ Peneliti mengemukakan bahwa pengertian perubahan adalah suatu proses berpindah posisi semakin maju kedepan dari posisi sebelumnya atau dari posisi awal.
6. Kewenangan adalah keputusan yang dibuat oleh orang/lembaga/instansi yang berwenang (yang berkuasa) akibat jabatannya dapat melakukan perbuatan berupa perintah, kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan atau di limpahkan kepada orang tertentu.



⁶⁶ Ebta Setiawan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus versi online/daring (dalam jaringan)**, <http://kbbi.web.id/ubah> (online), diakses pada 10 Januari 2015.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Alasan Perubahan Kewenangan Pemerintah Desa di Indonesia

Pengaturan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa dalam setiap peraturan perundang-undangan selalu berubah-ubah. Hal tersebut membuktikan bahwa tidak adanya konsistensi dari pemerintah terhadap pengaturan tentang desa. Keberadaan desa harus dilindungi dalam setiap pembentukan pengaturan yang dibuat oleh pemerintah, karena desa ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Keberadaan desa dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan otonomi asli yang bukan pemberian dari pemerintah Indonesia atau pemberian dari Kolonial Belanda, bahkan pemerintah kolonial menghargai keberadaan desa dengan pemberian peraturan yang secara khusus mengatur tentang desa. Setelah Indonesia merdeka pengaturan tentang desa terus mengalami perubahan. Dibawah ini penulis akan menguraikan alasan-alasan terjadinya perubahan pengaturan tentang desa yang digolongkan sebagai berikut :

1. Masa Orde Lama (1945-1965).

Pada periode ini pemerintah Indonesia mengeluarkan 4 (empat) undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965. Berdasarkan dua undang-undang (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957) dari empat undang-undang tersebut, pengaturan tentang

desa diatur sangat sedikit sekali, bahkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak diatur mengenai pengertian tentang desa. Pengaturan tentang desa pada periode ini di pengaruhi oleh situasi nasional yang bergejolak. Sejak awal kemerdekaan pemerintah Indonesia bingung untuk menentukan bentuk Negara Indonesia. Penataan dan model pengaturan Negara terus berlangsung. Pada periode ini, terdapat peristiwa penting yang mempengaruhi pada kelembagaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yaitu perubahan susunan politik. Perubahan susunan politik Indonesia berubah setelah adanya proklamasi kemerdekaan dan penetapan UUD Tahun 1945. Dengan perubahan ini, terjadi perpindahan dan penyesuaian antara pemerintah kolonial (pemerintahan sebelumnya) kepada pemerintahan nasional. Hal ini mendorong integrasi penuh antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan nasional. Dalam UUD Tahun 1945 menjelaskan bahwa sistem pemerintahan adalah presidensiil, dimana presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Belum lagi pada periode ini pernah terjadi dinamika kondisi nasional dengan terbentuknya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dan kemudian kembali lagi pada UUD Tahun 1945.

Perubahan bentuk Negara Indonesia pada periode ini pernah berganti dengan konstitusi Republik Indonesia Serikat atau selanjutnya disebut RIS, pada tahun 1949. Perubahan bentuk Republik Indonesia Serikat dilatar belakangi oleh pemikiran bahwa kondisi geografis dan perbedaan masyarakat disatu daerah dengan daerah lain mengakibatkan pembentukan Negara serikat. Pemikiran untuk mempersatukan daerah yang berbeda lebih diutamakan pada

negara serikat, sehingga para pembuat konstitusi belum memikirkan secara detail tentang pemerintah yang paling bawah yaitu pemerintah desa. Masa berlaku konstitusi RIS ini sangat singkat, yakni 8 bulan saja, kemudian ide tentang negara kesatuan muncul kembali dengan adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kondisi nasional pada saat itulah memiliki dampak terhadap pengaturan tentang desa yang terus mengalami perubahan.

Selain itu, pada periode ini kekuatan asing masih mempengaruhi politik pemerintahan Indonesia, karena pihak asing tidak ingin melepaskan begitu saja. Sehingga peraturan tentang desa belum dibuat secara sempurna. Pemerintah Indonesia masih sibuk melawan penjajah setelah kemerdekaan, dilain sisi pemerintah Indonesia terdapat keinginan untuk menata terkait peraturan perundangan-undangan tentang pemerintah daerah.

Alasan lain adanya perubahan pengaturan tentang desa dikarenakan pada saat awal kemerdekaan pemerintah Indonesia ingin segera membuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desa, sehingga mampu meninggalkan peraturan masa penjajahan Belanda. Dalam Penjelasan Umum Romawi I Nomor 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa :

“Hak otonomi desa menurut Peraturan yang lampau (*ordonnantie* tanggal 3 Februari 1906 Stbl. Nomor 83) pada hakekatnya tidak berarti apa-apa yang sampai sekarang diteruskan.”

Alasan pemerintah dengan membuat peraturan desa dan meninggalkan peraturan pada jaman penjajahan Belanda dikarenakan melalui pemberian hak otonomi dari *gemeente-ordonnantie* tidak berarti apa-apa, karena desa dengan hak itu tidak bisa berbuat apa-apa, oleh karena tidak mempunyai keuangan dan oleh *ordonnantie* itu diikat pada adat-adat, yang sebetulnya didesa itu

sudah tidak hidup lagi. Malah sering kejadian adat yang telah mati dihidupkan pula atau sebaliknya adat yang hidup dimatikan, bertentangan dengan kemauan penduduk desa, hanya oleh karena kepentingan penjajah menghendaki itu.⁶⁷

Keinginan dari Pemerintah Indonesia terhadap peraturan yang dibuat pada masa Penjajahan Belanda juga ditunjukkan pada Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965 :

“berhubung dengan perkembangan ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar 1945 yang berlaku..., maka segala peraturan perundangan tata perdesaan umumnya, yang masih mengandung unsur-unsur dan sifat-sifat kolonial feodal harus diganti dengan satu Undang-undang Nasional kedesaan yang berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia”⁶⁸

Melalui pembentukan perundang-undangan yang baru yang berkaitan dengan desa menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia ingin segera terlepas dari segala pengaturan yang dibuat oleh penjajah, sehingga peraturan perundang-undangan tentang desa yang dihasilkan sangat buruk. Pengaturan yang berkaitan tentang desa tidak dapat mewakili kebutuhan dan keinginan masyarakat desa yang sebenarnya. Pemerintah Indonesia hanya memuat pengaturan tentang kedudukan desa di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengenai kewenangan, hak, dan kewajiban yang dimiliki oleh desa sama sekali tidak diatur. Pada periode ini karena kondisi negara yang belum stabil, secara informal masyarakat desa masih mengacu pada IGO dan IGOB untuk pengaturan mengenai desa.

⁶⁷ Penjelasan Umum Romawi IV Nomor 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri

⁶⁸ Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

2. Masa Orde Baru (1966-1998).

Pada periode ini pemerintahan Indonesia mengeluarkan dua undang-undang yang berkaitan tentang desa. Pada periode inilah pemerintah Indonesia baru memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur tentang desa yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Berdasarkan pengaturan tentang desa yang tercantum dalam undang-undang ini sangat melemahkan keberadaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Isi dari undang-undang ini adalah menyeragamkan bentuk dari desa. Hal tersebut, tidak mencerminkan desa sebagai daerah yang memiliki asal-usul dan mengabaikan kekuatan dari desa. Ada beberapa alasan perubahan kewenangan desa diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah Indonesia pada periode ini, sedang berusaha menampakan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, masyarakat tidak diperbolehkan memberikan penafsiran tentang Pancasila, hanya pemerintah yang berhak melakukan itu. Salah satu akibatnya adalah bentuk-bentuk penyeragaman dalam pengaturan sistem pemerintahan terkecil yaitu pemerintahan desa.⁶⁹
- b. Situasi politik pada periode ini ditunjukkan dengan kekuasaan pemerintah pusat yang otoriter, pemerintah pusat mempunyai hak mengatur sampai kepada penyelenggaraan pemerintahan desa. Hanya orang pilihan dari pemerintah pusat yang dapat mengisi pemerintahan desa. Kepala desa adalah kepanjangan tangan pemerintah, anggota Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang dipilih oleh Kepala Desa merupakan orang-orang

⁶⁹ Ananto Basuki dan Shofwan. **Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis Good Governance**. Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 51

pilihan dan keinginan dari pemerintah. Kondisi seperti ini yang mengakibatkan minimnya partisipasi dari masyarakat desa dalam menentukan arah pembangunan desanya sendiri.

- c. Intervensi pemerintah yang intensif, dengan pemberlakuan pengaturan yang baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 mengatur bahwa urusan daerah termasuk desa dilaksanakan secara sentralistik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menerangkan dalam ketentuan :

Pasal 2

“...kewenangan, hak dan kewajiban Desa ditetapkan dan diatur dengan Peraturan Daerah...”

Pasal 3 Ayat 4

“susunan organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa dan Perangkat Desa...diatur dengan Peraturan Daerah...”

Dari kedua ketentuan pasal tersebut menunjukkan bahwa pengaturan pemerintah desa telah diatur terhadap pemerintah yang ada di atasnya sampai dengan pemberian kewenangan, hak serta kewajiban yang diberikan kepada desa. Dengan pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut pada periode ini terlihat jelas bahwa dominasi pemerintah dalam urusan rumah tangga desa sangat kuat.

Selain itu, dalam periode ini juga terdapat perubahan terkait dengan mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintah desa yang asli berdasarkan hukum adat/istiadat tidak dimasukkan sebagai dasar dalam penyelenggaraan rumah tangga desa. Dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 menyebutkan :

“Desa, ...kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri ...”

Dari pengertian tentang desa tersebut, secara jelas bahwa pemerintah desa mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangga desa yang telah didiskusikan kepada camat. Hal ini, merupakan implikasi dari dimasukkannya pemerintah desa sebagai pemerintah terendah dibawah camat. Selain itu, terdapat hilangnya penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan adat istiadat/kebiasaan yang tidak divcantumkannya dalam bunyi terkait pengertian desa di dalam penjelasannya. Padahal adat istiadat atau kebiasaan merupakan dasar bagi pemerintah desa dalam menjalankan rumah tangganya. Alasan tidak dimasukkannya adat istiadat/kebiasaan yang dimiliki oleh masing-masing desa dikarenakan pemerintah ingin menyeragamkan pemerintah desa, untuk mempercepat pembangunan nasional.

Periode orde baru, desa telah dijadikan unit terbawah sebagai tangan dari kekuasaan (negara) yang paling bawah. Posisi desa seperti ini, tidak lepas dari adanya sentralisasi kekuasaan yang telah dibangun oleh penguasa pada masa orde baru. Dimana desa, dimasukan menjadi bagian dari mesin stabilitas politik guna mencapai pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Masalahnya juga bukan saja sentralisasi, tetapi terdapat penyeragaman desa. Entitas yang berbeda yang dimiliki oleh masing-masing desa telah diseragamkan demi efisiensi pembangunan dan control yang mudah dari pemerintah pusat. Kondisi yang

dibentuk oleh pemerintah pusat yang seperti ini akan menimbulkan masalah, yaitu :⁷⁰

- a. Bahwa yang dianggap baik oleh kekuasaan pusat, secara otomatis dianggap baik bagi desa. Artinya bahwa desa harus tunduk-mutlak dengan keputusan dan kebijakan pusat;
- b. Institusi yang berskala dan bersifat local dinyatakan tidak punya hak untuk hidup, kecuali jika sejalan dengan kepentingan nasional dan yang paling berhak untuk memberikan penilaian tentu bukan masyarakat melainkan penguasa pusat;
- c. Aspirasi yang ada dimasyakat tidak dapat mengambil bagian, disebabkan seluruh saluran aspirasi yang ada merupakan saluran bagi kepentingan nasional dan bukan kepentingan rakyat.

3. Era Reformasi sampai 2013.

Dalam era ini pengaturan yang berkaitan dengan pengaturan desa tercantum dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah desa disebabkan oleh beberapa alasan, yaitu :

a. Perubahan dari desa yang sentralistik menuju penyelenggaraan desa yang otonom

Pemerintah Indonesia pada periode ini ingin merubah pengaturan yang sebelumnya yang pemberlakuanya melemahkan sistem pemerintahan

⁷⁰ Suhartono dkk, **Politik Lokal**, Yogyakarta : Laper Pustaka Utama, 200. Hlm 156.

desa. Dengan undang-undang yang baru merubah penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sebelumnya didominasi oleh pemerintahan yang sentralistik menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. Segi positif dari perubahan pengaturan tentang desa yang baru adalah lebih luasnya terhadap pengaturan dan pengurusan desa. Desa setelah reformasi tidak lagi sentralistik seperti periode sebelumnya. Desa dalam penyelenggaraanya berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Namun hal ini jauh dari pengaturan terhadap desa yang sebenarnya.

Secara substantif semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dipandang beberapa elemen masyarakat kurang mendukung terhadap desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk otonomi desa. Terdapat sejumlah kelemahan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 :⁷¹

- 1) Akuntabilitas tidak diberikan kepada konstituen local, melainkan ditarik keatas (vertikal);
- 2) Tidak memperjelas dan mepertegas desentralisasi dan otonomi desa;
- 3) Membuka peluang besar perubahan dari desa otonom menjadi kelurahan (desa administratif) sehingga beresiko mengembalikan negaranisasi, hilangnya otonomi desa dan tanah ulayat desa, serta merosotnya kedaulatan rakyat;

⁷¹ Ananto Basuki dan Shofwan, **Penguatan Pemerintahan Desa Berbasis Good Governance**, Malang : Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), 2006. Hlm 63.

- 4) Kurang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan. Misalnya dalam bentuk mosi atau petisi masyarakat terhadap perilaku maupun kebijakan pemerintah desa yang bermasalah.

Pada periode ini memang benar desa diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya. Berdasarkan perubahan yang baru penyelenggaraan desa atas desentralisasi dan tugas pembantuan. Otonomi desa yang asli lebih ada dari sebelum negara merdeka. Otonomi desa bukan merupakan pemberian negara melainkan telah ada dan berkembang di masyarakat. Dengan perubahan ini penyelenggaraan desa seperti di formalkan dalam suatu undang-undang dan penyelenggaraanya pun dibatasi dengan undang-undang.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dalam ketentuan :

Pasal 212 Ayat 5

“Pengelolaan keuangan desa...dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa”

Pasal 212 Ayat 6

“Pedoman pengelolaan keuangan desa...ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan”.

Pasal 216 Ayat 1

“Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”.

Dari ketentuan dalam Pasal 212 Ayat 5 dan 6 menunjukan bahwa pemerintah desa dalam melakukan salah satu kewenangan yang dimiliki berupa pengelolaan keuangan desa seperti dibatasi geraknya dalam

melakukan pengelolaan keuangan yang dimiliki oleh desa. Batasan tersebut ditunjukkan dengan adanya pedoman yang ditetapkan oleh Bupati atau Walikota. Padahal secara historical atau menurut sejarahnya pemerintah desa mempunyai kewenangan untuk mengurus, mengatur dan menentukan rumah tangganya sendiri termasuk melakukan kpengelolaan keuangan desa. Namun dalam hal ini, pemerintah desa dalam melakukan pengelolaan keuangan desa harus mengacu dan berpedoman pada keputusan Bupati/Walikota yang telah ditentukan masing-masing daerah Kabupaten/Kota.

Pada masa reformasi, pengaturan desa diserahkan kepada Kabupaten/Kota melalui peraturan daerah. Perubahan terhadap pengaturan desa yang diserahkan kepada Kabupaten/kota memiliki implikasi yang berbeda. Kalau desa ditempatkan didalam Kabupaten, maka desa akan berubah menjadi pemerintah administrasi kabupaten. Konsekwensinya pemerintah kabupaten membiayai penuh kebutuhan pemerintah desa termasuk perangkatnya. Tidak ada lagi pemerintahan yang inisiatif dan mandiri. Sebaliknya apabila desa ditempatkan diluar kabupaten maka tidak logis desa diatur melalui peraturan daerah seperti yang diatur oleh Pasal 212 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.⁷²

Selain itu, melalui Pasal 216 Ayat 1 pemerintah daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan secara lebih lanjut untuk membentuk pengaturan tentang desa. Ketentuan dari pasal tersebut berimplikasi bahwa desa ketika melakukan kewenangan yang dimiliki oleh

⁷² Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa dari Desa Terkooptasi dan Marginal Menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 63

desa harus berpedoman dan diwajibkan untuk mengacu pada peraturan daerah yang mengatur terkait dengan desa.

b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak mengatur secara rinci terkait kewenangan yang dimiliki desa

Dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 desa diatur dalam Pasal 93 sampai dengan Pasal 111. Desa tidak ditempatkan di bawah kecamatan tapi langsung dibawah kabupaten. Semangat pembentukan undang-undang ini adalah mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan istiadatnya. Oleh karena itu, desa dapat menentukan nasib desa sesuai dengan budaya dan adat istiadat yang diyakini. Pengaturan Desa tidak harus seragam di seluruh Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur adanya tiga sumber kewenangan yang dimiliki oleh desa, yaitu :

- 1) Mengakui kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul;
- 2) Kewenangan yang belum dilaksanakan oleh pemerintah atasan (kewenangan sisa);
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah atasnya.

Undang-undang ini tidak merinci lebih lanjut terkait dengan semua kewenangan tersebut yang diberikan kepada desa. Akibatnya, sampai

undang-undang ini diganti kewenangan tersebut belum bisa diidentifikasi baik oleh desa sendiri maupun oleh pemerintah Kabupaten/Kota.⁷³

c. Adanya kekuatan politik penguasa yang ingin melakukan regulasi terhadap desa

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintah desa, keuangan desa, pembangunan desa dilakukan oleh Kabupaten atau Kota yang ditetapkan melalui peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah. Secara prinsip pengaturan desa dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 terdapat perubahan kewenangan yaitu Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tidak mencantumkan adanya urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Kemudian melalui pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 adanya kewenangan kabupaten kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.⁷⁴

Pengaturan desa dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan bahwa desa mempunyai posisi sentral dalam NKRI sehingga kekuatan politik yang berkuasa ingin melakukan regulasi terhadap desa. Kebijakan-kebijakan yang dibuat merupakan representative dari kepentingan-kepentingan kekuasaan dalam suatu negara yang melatarbelakangi dan ikut mempengaruhi untuk terlibat dalam

⁷³ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 193.

⁷⁴ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *op.cit*, hlm 59-61

pengendalian dan campur tangan dalam pemerintah desa melalui suatu pembentukan peraturan. Salah satu alasan terjadinya perubahan kewenangan yang dimiliki oleh desa dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada masanya. Kekuasaan politik yang kuat akan memenangkan perebutan pengendalian atas pemerintah desa, sehingga bukan lagi pemerintah desa menjalankan kewenangan yang ada tetapi kehendak-politik atas terbentuknya desa menguntungkan pemerintah yang berkuasa atau tidak.⁷⁵

d. Penetapan Sekretaris desa sebagai PNS

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 202 Ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Desa menyebutkan sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Pengisian sekretaris desa dari pegawai negeri sipil (PNS) atau menetapkan sekretaris desa menjadi PNS, beberapa elemen masyarakat yang terdapat di desa kurang menyetujui hal itu karena sekretaris desa dari PNS apabila dilihat dari perspektif organisasi pegawai negeri sistem pertanggung jawaban, dan sistem penggajiannya berbeda. Mengingat kepala desa bukan pegawai negeri sipil, berbeda dengan lurah atau pada sistem pemerintahan kelurahan.

Beberapa elemen masyarakat memandang adanya motif intervensi pemerintah kabupaten terhadap pemerintah desa, karena ditempatkannya sekretaris desa statusnya sebagai PNS. Masyarakat desa lebih menghendaki sekretaris desa adalah bukan dari PNS dan tidak harus dijadikan sebagai PNS, tetapi dari unsur masyarakat desa yang memiliki

^{75 75} Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *ibid*, hlm 59-61

potensi, kemudian diberi pembinaan untuk menjalankan sistem administrasi pemerintah desa. Hal ini dimaksudkan agar pemerintah desa benar-benar otonom, tidak terjadi lagi intervensi dari pemerintah kabupaten/kota. Keberadaan sekretaris desa sebagai PNS dikhawatirkan menjadi kepanjangan tangan pemerintah kabupaten untuk terlibat pengaturan desa.

e. Tanggung jawab kepala desa yang tidak jelas

Tanggung jawab kepala desa sebagai unsur pemimpin dalam pemerintah desa di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 dalam ketentuan Pasal 102 dinyatakan secara tegas bahwa kepada Badan Perwakilan Desa yang merupakan representasi dari masyarakat desa. Sedangkan didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada penjelasan kepada siapa kepala desa harus mempertanggung jawabkan tugas dan kewajibanya. Jika kepala desa bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat, maka kepala desa adalah bawahan Bupati. Sedangkan kepala desa dipilih secara langsung oleh warga desa yang menimbulkan konsekwensi seharusnya bertanggung jawab kepada pemilihnya. Jika kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD), maka pertanggung jawaban tersebut kurang tepat. Karena Badan Permusyawaratan Desa tidak mencerminkan representasi dari masyarakat desa. Peraturan yang memuat pertanggung jawaban kepala desa sebagai pemimpin pemerintah desa harus ada, jelas dan tegas kepada siapa harus disampaikan dan dalam bentuk apa. Dengan

cara demikian kecurangan dan kesewenangan pemerintah desa dalam menjalankan tugas-tugasnya dapat dihindari.

Untuk itu diperlukan ketegasan bagaimana bentuk otonomi desa yang ingin dibangun. Karena otonomi dalam asas demokrasi memiliki kebebasan yang bertanggungjawab. Dalam otonomi pemerintah desa memiliki beberapa kewenangan terutama menyangkut penggunaan keuangan desa. Kewenangan pemerintah desa seharusnya ditujukan kesejahteraan rakyat. Namun apabila tidak terdapat fungsi control, maka kewenangan yang diberikan akan cenderung disalah gunakan.

f. Tidak terdapat penggolongan desa yang jelas.

Pada periode ini peneliti mengkaji bahwa tidak ada penggolongan desa yang jelas. Hal tersebut, dapat diartikan bahwa pemberlakuan undang-undang ini diberlakukan untuk seluruh desa baik desa atau desa dengan jenis genetic, territorial atau jenis desa yang lain. Pemberlakuan undang-undang tersebut mengakibatkan penyeragaman peraturan, keberadaan desa tidak diatur sesuai dengan jenis-jenis desanya dan berdampak pada kewenangan yang diberikan. Namun dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa:

“Sedang terhadap desa di luar desa *geneologis* yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.”⁷⁶

⁷⁶ Penjelasan Umum Nomor 10 tentang Desa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tidak adanya penggolangan jenis desa pada peraturan perundang-undangan mengakibatkan bahwa penyamarataan terhadap kewenangan dan juga penyusunan struktur organisasi. Apabila terdapat desa yang memiliki organisasi desa berdasarkan hak asal usul atau adat istiadat tidak dapat dilanjutkan, karena pengisi organisasi baik jangka waktu maupun cara pemilihan akan dilaksanakan berdasarkan pengaturan yang ada dilamanya.

4. Era Reformasi Setelah Pemberlakuan UU Nomor 6 Tahun 2014.

Sejak kemerdekaan Indonesia, baru pada tahun 2014 Negara Indonesia memiliki undang-undang yang terkait tentang desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang ini disahkan dan diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014. Undang-undang ini mengatur secara khusus tentang desa beserta wewenang, hak dan kewajiban desa dalam melakukan penyelenggaraan urusan pemerintahannya. Pemberlakuan undang-undang ini membawa udara baru bagi penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun, isi dari undang-undang tersebut terdapat beberapa perubahan. Alasan dari adanya perubahan tersebut adalah :

a. Pembatasan pelaksanaan kewenangan berdasarkan asal usul yang dilaksanakan oleh desa;

Dalam penyelenggaraan pemerintah desa, melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 diatur diadalamnya mengenai kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah desa. Melalui pengaturan dalam Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang

penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

Salah satu kewenangan yang berdasarkan asal-usul diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dalam Pasal 43 yang menyebutkan bahwa kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul sebagaimana paling sedikit terdiri atas:

- a. sistem organisasi masyarakat adat;
- b. pembinaan kelembagaan masyarakat;
- c. pembinaan lembaga dan hukum adat;
- d. pengelolaan tanah kas Desa; dan
- e. pengembangan peran masyarakat Desa.

Segi positif dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 dari pada undang-undang yang sebelumnya adalah dalam undang-undang ini diatur secara lebih rinci terkait dengan kewenangan berdasarkan hak asal usul. Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya tidak diatur secara rinci kewenangan hak asal usul yang dapat dilaksanakan oleh desa apa saja, melalui perincian ini maka tidak menimbulkan penafsiran terhadap kewenangan asal usul yang dapat dilaksanakan oleh desa. Namun amat disayangkan tidak ada perbedaan yang mendasar terkait poin-poin kewenangannya berdasarkan hak asal usul yang dimiliki oleh desa dan desa adat. Secara keseluruhan kewenangan antara desa dan juga desa adat memiliki kesamaan.

Berdasarkan Pasal 109 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6

Tahun 2014 menyebutkan bahwa :

“Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi”.

Dari ketentuan pasal diatas seperti terdapat pembatasan pada kewenangan yang dimiliki oleh desa. Dengan adanya peraturan daerah provinsi tersebut membuat keberadaan desa apabila melaksanakan susunan organisasi berdasarkan adat istiadat/kebiasaan seperti dibatasi geraknya. Hal ini seharusnya seharusnya dapat ditiadakan karena dari awal pemerintah dapat memberikan keleluasaan kepada desa untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah desa tanpa adanya keputusan dari yang lebih atasnya.

Melalui ketentaun dalam Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa :

“Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat di wilayahnya. Penetapan Desa dan Desa Adat paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bersama Pemerintah Desa melakukan inventarisasi Aset Desa”.

Seharusnya pemerintah dengan penetapan kategori desa dan desa adat yang dibuat sejak awal, di ikuti pula dengan kewenangan untuk melakukan tatanan organisasi yang dimiliki desa, jadi tidak usah menunggu peraturan daerah provinsi ketika desa ingin melakukan kewenangan tatanan organisasi berdasarkan asal usul atau adat istiadat.

Dalam undang-undang ini pengaturan terkait kewenangan desa terait pelaksanaan susunan organisasi terdapat penafsiran berbeda dari

pengaturanya. Melalui Pasal 109 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pemerintah desa apabila ingin melaksanakan susunan organisasi desa berdasarkan hak asal-usul atau adat istiadat harus mendapatkan penetapan melalui peraturan daerah provinsi. Namun dalam Penjelasan Umum menyebutkan bahwa :

“pengisian jabatan dan masa jabatan Kepala Desa Adat berlaku ketentuan hukum adat di Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Berdasarkan peraturan tersebut terdapat penafsiran berbeda terkait pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa Adat apakah melalui penetapan perda provinsi atau melalui peraturan daerah Kabupaten/kota. Seharusnya tidak perlu penetapan ulang terkait pelaksanaan organisasi pemerintah desa, karena sejak awal melalui pengaturan Pasal 116 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 seharusnya diikuti dengan identifikasi kewenangan desa dan desa adat jadi tidak perlu memerlukan penetapan ulang lagi terkait desa atau desa adat yang melakukan penyelenggaraan sistem organisasi desa berdasarkan kebiasaan atau asal usul.

b. Campur tangan pemerintah kabupaten terhadap kewenangan pengelolaan keuangan desa;

Pemerintah desa salah satu kewenangan yang dimiliki adalah berupa pengelolaan terhadap keuangan desa. Keuangan desa yang ditentukan oleh pemerintahan desa nantinya akan digunakan sebagai dasara dalam pembiayaan desa dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 75 Ayat 1 Undang-

Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 204 menyebutkan bahwa Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.

Rencana pengelolaan keuangan desa akan dituangkan kedalam bentuk Peraturan Desa tentang APBDes. Dalam Pasal 1 Ayat 10 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menerangkan :

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APB Desa, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa.”⁷⁷

Pengelolaan keuangan ditentukan melalui APBDes yang dituangkan dalam bentuk peraturan desa. Peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Namun hal tersebut dikecualikan untuk peraturan desa yang berkaitan dengan APBDes harus memperoleh evaluasi terlebih dahulu oleh Bupati/Walikota sebagaimana tercantum dalam Pasal 69 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 :

Ayat 4

“Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota...”

Ayat 6

“Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi Kepala Desa wajib memperbaikinya”.

Berdasarkan ketentuan diatas menerangkan bahwa terdapat pembatasan terkait dengan kewenangan pemerintah desa dalam melakukan pengelolaan terhadap pemerintah desa. Evaluasi yang diberikan dapat berupa persetujuan atau penolakan. Apabila praturan desa terkait APBDes

⁷⁷ Pasal 1 Ayat 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

mengalami penolakan pemerintah desa diharuskan melakukan perbaikan sampai peraturan desa tersebut disetujui oleh Bupati.

B. Perubahan Kewenangan Pemerintah Desa di Indonesia

Pada bab ini peneliti akan membahas mengenai peraturan yang berkaitan dengan pengaturan desa yang pernah di berlakukan di Indonesia sebelum dan sesudah kemerdekaan Indonesia. Selain itu, peneliti akan membahas mengenai perubahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan hak asal usul dan adat istiadat yang dimiliki. Peneliti akan mendeskripsikan dan menguraikan terkait perubahan kewenangan pemerintah desa. Dengan perubahan tersebut, apakah mencerminkan otonomi desa yang asli, bulat dan utuh sebagai karakteristik pemerintah desa atau bahkan dari adanya perubahan tersebut melemahkan hak otonomi asli dari desa. Perubahan kewenangan pemerintah desa akan di golongan ke dalam setiap peraturan yang pernah diberlakukan di Indonesia antara lain sebagai berikut :

1. Masa Sebelum Kemerdekaan Indonesia

a. Masa Pemerintahan Kolonial Belanda

Pertumbuhan desa dimulai dari bentuk *self-governing community* lalu diformalkan oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai kesatuan masyarakat hukum atau *inlandsche gemeenten*, kemudian berkembang sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pada 1854 pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan *Regeeringsreglement* yang merupakan cikal bakal tentang daerah dan desa, kemudian peraturan *Regeeringsreglement* (RR)

diganti dengan *Indische Staatsregelling* (IS) dalam Pasal 71, desa diatur sebagai berikut :⁷⁸

- 1) Desa, disebut *inlandsche gemeenten*, yang merupakan kesatuan masyarakat hukum pribumi disahkan oleh kepala desa, berhak untuk memilih kepala desa dan pemerintahan desanya sendiri;
- 2) Kepala desa diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jendral atau dari kepala daerah;
- 3) Kepala desa dan anggota pemerintahan desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu dan diawasi oleh Gubernur Jendral untuk menjaga terhadap segala pelanggaran. Kepala desa Bumiputera berwenang untuk :
 - a) Memungut pajak dibawah pengawasan dan batas-batas tertentu;
 - b) Menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.

Unang Soenardjo menjelaskan, berdasarkan ketatanegaraan Hindia Belanda sebagaimana tersurat dalam *Indische Staatsregeling* (I.S), pemerintah kolonial memberi hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada desa atau kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi

⁷⁸ Hanif Nurcholis, **Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm 25-26.

dengan sebutan *Inlandsche Gemeente*. *Inlandsche Gemeente* didefinisikan sebagai berikut :⁷⁹

Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari dari susunan kabupaten atau swapraja.

Selanjutnya dalam *Indische Staatsregeling* (I.S) Pasal 128 Ayat 1 sampai dengan Ayat 6 desa diatur sebagai berikut :⁸⁰

- 1) Desa-desa bumiputera dibiarkan memilih anggota-anggota pemerintahan desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jendral menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaranya;
- 2) Dengan ordonansi dapat ditentukan kepada kepala desa, dan anggota pemerintah desa diangkat penguasa oleh itu;
- 3) Kepala desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Gubernur Jendral, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi;
- 4) Jika ditentukan dalam Ayat 1 dan 2 dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditangguhkan;
- 5) Dengan ordonansi dapat diatur wewenang dari desa bumiputera untuk memungut pajak dibawah pengawasan tertentu; didalam

⁷⁹ Unang Soenardjo, **Tinjauan Singkat: Pemerintahan Desa dan Kelurahan**, Tarsito, Bandung, 1984, hlm 83

⁸⁰ Hanif Nurcholis, *op.cit*, hlm 46

batas-batas tertentu menetapkan hukum terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa;

- 6) Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, yang telah dibentuk dewan menurut Ayat 2 Pasal 21 atau Ayat 2 Pasal 24 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas termaksud, dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam Ayat 3 pasal ini sebagai akibat dari tidak diberlakukannya aturan tersebut, atau jika perlu dapat dibuat ordonansi ini.

Berdasarkan ketentuan tersebut desa dibiarkan sebagaimana adanya hanya diakui secara legal dalam hukum tata negara pemerintah kolonial Belanda. Meskipun diberi kebebasan dalam otonomi aslinya tapi desa tetap dikontrol secara ketat oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Pemerintah Kolonial dalam *Indische Staatsregeling* (I.S) Pasal 123 Ayat 3 pada prinsipnya mengakui urusan rumah tangga desa. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa masalah otonomi (hak untuk mengurus dan mengautr rumah tangganya sendiri) bukan merupakan hadiah dari penguasa kolonial, melainkan merupakan milik desa. Struktur pemerintahan desa adalah pemerintah yang dipimpin oleh kepala daerah (lurah)-*enn hoofdig bestuur*. Lurah dibantu oleh Perabot desa (*Kamituwo*, *Jogoboyo*, *Kaum*, *Ulu-Ulu*, *Carik*). Kepala desa tidak dipilih oleh rakyat (menurut S. 1907 Nomor 212) melainkan diangkat oleh pepatih dalem (*Rijkbestuurder*), setelah mendengarkan suara dari rakyat.⁸¹

⁸¹ Suhartono dkk, **Politik Lokal**, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm 48

Perabot desa pada masa kolonial diangkat oleh Bupati, setelah mendengar pertimbangan rakyat. Rapat desa membicarakan soal penting yang telah ditentukan mekanismenya dalam *Inlandsche Gemeente Regeling*, yang membuat peraturan mengenai urusan rumah tangga desa. dengan demikian, rapat desa merupakan badan legislative dalam bentuk yang sederhana. Dalam rapat desa dibicarakan mengenai pelaksanaan pemerintahan (*bestuurs voering*), misalnya: cara pembagian air yang adil di musim kemarau, masalah tanah yang disengketakan diputus melalui putusan desa.⁸²

Pada tahun 1906, Pemerintah Belanda mengeluarkan ordonansi desa yang dikenal dengan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) Stbl. 83 tahun 1906 berlaku untuk Jawa dan Madura. Untuk desa di luar Jawa dan Madura diatur antara lain dengan ketentuan-ketentuan berikut :

- 1) Stbl. 1914 Nomor 629, Stbl. 1917 Nomor 223 jo Stbl. 1923 Nomor 471 untuk Ambonia;
- 2) Stbl. 1918 Nomor 677 untuk Sumatera Barat;
- 3) Stbl. 1919 Nomor 453 untuk Bangka;
- 4) Stbl. 1919 Nomor 1814 untuk Palembang;
- 5) Stbl. 1922 Nomor 574 untuk Lampung;
- 6) Stbl. 1923 Nomor 469 untuk Tapanuli;
- 7) Stbl. 1924 Nomor 75 untuk Belitung;
- 8) Stbl. 1924 Nomor 275 untuk Kalimantan;
- 9) Stbl. 1931 Nomor 6 untuk Bengkulu;

⁸² Suhartono dkk, *ibid*, hlm 48

10) Stbl. 1931 Nomor 138 untuk Minahasa.

Peraturan diatas kemudian dirangkum dalam *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB) Tahun 1938 Nomor 490 untuk pengaturan tentang desa diluar Jawa dan Madura.⁸³

Pasal 1 *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) menyebutkan bahwa pengurus desa dilakukan oleh kepala desa dan dibantu oleh beberapa orang yang ditunjuknya. Kepala desa dan pembantunya disebut *pamong desa*. Dalam penjelasanya (*Bitjblad* 6567) dijelaskan bahwa ketetapan dalam *ordonantie* secara kongkret mengatur bentuk, kewajiban, dan hak kekuasaan pemerintah desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata. Dengan ordonansi tersebut kedudukan desa menjadi jelas yaitu sebagai badan hukum, tidak sekedar masyarakat komunal. Peraturan tersebut juga telah berhasil mengembangkan kemajuan kedudukan hukum desa sebagai pemilik harta benda. Menurut *ordonantie* ini hak dan kewajiban kepala desa adalah sebagai berikut :⁸⁴

- 1) Mengurus rumah tangga desa;
- 2) Setelah berunding dengan warga desa mengambil keputusan desa;
- 3) Mengurus dan memelihara pekerjaan umum seperti jalan umum, jembatan, bangunan, tanah lapang, pasar, saluran dan peresapan air;
- 4) Mengurus dan memelihara segala harta benda milik desa, seperti : gedung, lumbung, balai desa, langgar/masjid, dam, dan tanah desa;

⁸³ Amin Suprihatini, *loc.cit*, hlm 11-12.

⁸⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, **Desa**, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

- 5) Dalam menjalankan kewajiban tadi kepala desa berhak mengundang warga desa untuk menjalankan pekerjaan yang telah ditetapkan dalam peraturan desa;
- 6) Mengurus dan memelihara yasan desa, seperti : pasar, pemandiaan, tambangan dan sekolah desa;
- 7) Melakukan pengawasan atas segala hal mengenai kepentingan desa;
- 8) Bertanggung jawab atas kerugian yang diderita desa yang disebabkan oleh kesalahanya baik disengaja atau tidak disengaja.

Dalam kaitanya dengan otonomi desa/hak mengatur rumah tangganya sendiri tersebut IGO tidak menggunakan istilah otonomi untuk desa melainkan *huishouldelijke belangen* (kepentingan rumah tangga). Hal ini sesuai dengan *Regerings Reglement* (RR) Pasal 71 I.S (*Indische Staatsregeling*) Pasal 128 (3) yang menyebutkan :⁸⁵

Kepala desa diserahkan pengaturan dan pengurusan rumah tangga dengan memperhatikan *verorodering* yang dikeluarkan Gubernur Jendral, oleh pemerintah wilayah, atau pemerintah kesatuan hukum yang berdiri sendiri yang ditunjuk dengan *verordering*.

Kata diserahkan bukan berarti diberikan melainkan “terserah” atau “dibiarkan kepada”. Dengan kata lain, pengaturan dan pengurusan rumah tangga desa terserah kepada desa sendiri. Namun dalam IGO memberi rambu-rambu dalam menyelenggarakan rumah tangga desa sebagai mana tersebut dibawah :

Pasal 5 : (Ayat 1) Kepala desa harus menjaga supaya perusahaan-perusahaan harta benda, milik dan kepunyaan desa lainnya

⁸⁵ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 27.

dijalankan sebaik-baiknya sesuai dengan aturan yang diadakan oleh DPRD Kabupaten dan pada umumnya wajib mengganti kerugian desa yang timbul langsung atau tidak langsung karena kesalahan atau kealpaanya.⁸⁶

Telah dikemukakan jauh sebelum ini bahwa urusan rumah tangga desa diperoleh tidak berdasarkan asas desentralisasi, melainkan berdasarkan tradisi atau adat yang berlaku. Sampai sekarang belum ada ketentuan yang jelas mengenai isi dari pada rumah tangga desa itu sendiri. Pasal 7 *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO, Stbld 1906 Nomor 83) memuat sedikit tentang urusan rumah tangga desa, yaitu.⁸⁷

Pemerintah desa menyelenggarakan terpeliharanya dan dapat dipakainya pekerjaan-pekerjaan umum desa sesuai dengan peraturan-peraturan yang diberikan untuk itu, seperti jalan-jalan serta jembatan-jembatan dan urung-urung yang ada di jalan itu, bangunan-bangunan, lapangan-lapangan, lapangan-lapangan pasar, saluran-saluran dan waduk-waduk air.

Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten (IGOB, Stbld 1938 Nomor 490) membuat ketentuan terutama tentang pengerahan dan tenaga dan pajak :⁸⁸

Pasal 3 IGOB

Negeri wenang membuat peraturan-peraturan tentang hal-hal yang mengenai urusan rumah tangganya dalam mana termasuk pengerahan tenaga penduduk untuk kerja negeri dan penebusanya dengan uang dengan mempedomani hukum adat, pertauran-peraturan negeri yang mengenai pengerahan penduduk untuk kerja negeri serta penebusanya dengan uang hendaklah mempedomani peraturan yang dibuat oleh Residen.

⁸⁶ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa dari Desa Terkooptasi dan Marginal menuju desa otonom dan demokratik**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 47.

⁸⁷ Taliziduhu Ndraha, **Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa**, PT Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm

66

⁸⁸ Taliziduhu Ndraha, *loc.cit*, hlm 67.

Pasal 4 Ayat 1 IGOB

Negeri wenang memungut pajak-pajak, akan tetapi negeri-negeri terhadap mana bahagian kedua dari peraturan ini tidak berlaku, hanya wenang, kalau pajak itu menurut pertimbangan Residen memang dibutuhkan untuk membiayai perbelanjaan-perbelanjaan pemerintahan negeri dan untuk sekolah-sekolah negeri (sekolah desa).

Berdasarkan uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud urusan rumah tangga desa ialah urusan-urusan :

- 1) Secara tradisional berdasarkan adat setempat menjadi urusan rumah tangga desa;
- 2) Dalam menyelenggarakan (mengatur dan mengurus) desa mempunyai kedudukan dan tanggung jawab;
- 3) Tidak atau belum diambil alih atau dijadikan urusan instansi pemerintah yang lebih tinggi;
- 4) Tidak dilarang oleh ketentuan resmi yang berlaku dan lebih tinggi
- 5) Berada dalam batas-batas kemampuan desa
- 6) Perlu dilakukan guna menunjang, melanjutkan, atau dalam rangka penggunaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah yang lebih lebih atas;
- 7) Bersifat mendesak, darurat, dan seperti itu, kendatipun secara hukum atau administrasi urusan itu adalah urusan instansi yang lebih atas, guna keselamatan, keamanan, dan ketertiban masyarakat desa yang bersangkutan.

Menurut IGO kedudukan desa dijelaskan bahwa sepanjang menyangkut urusan rumah tangga desa (otonomi) pelaksanaanya bersangkutan dengan Dewan Kabupaten (*Regerntschapsraad*), sedangkan

yang berhubungan dengan urusan pemerintah desa berada dibawah pemerintah kecamatan. Jadi, dalam struktur pemerintahan pencantuman keberadaan desa berada dibawah kecamatan. Pada 1941, pemerintah kolonial mepertinggi status desa dengan mengeluarkan sebuah ordonansi yang terkenal dengan sebutan desa *ordonantie* (S. 1941 Nomor 356). Substansi desa ordonansi baru ini berbeda dengan ordonansi-ordonansi sebelumnya. Prinsipnya adalah desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Pengaturan tentang desa tidak lagi dibatasi dengan berbagai peraturan yang mengikat.⁸⁹

Desa ordonansi mebedakan antara desa yang sudah maju dan desa yang belum maju. Untuk desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*) sedangkan desa yang belum maju pemerintahanya disusun seperti sediakala yaitu oleh rapat desa yang dipimpin oleh kepala desa dan dibantu oleh perangkat desa. Dalam desa ordonansi yang baru pemerintah hendaknya jangan terlalu banyak mencampuri urusan rumah tangga desa dengan peraturan yang mengikat. Disarankan bahwa penyelenggaraa pemerintah desa disarankan berdasarkan hukum adat. Namun desa ordonansi belum bisa dijalankan karena pemerintah Kolonial Belanda harus menyerahkan kekuasaanya kepada pasukan Jepang pada tahun 1942.⁹⁰

⁸⁹ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 28.

⁹⁰ Hanif Nurcholis, *loc.cit* , hlm 28. Jadi, sampai akhir kekuasaan Hindia Belanda di Indonesia tahun 1942, otonomi desa masih relatif diselenggarakan seperti apa yang ada dan berkembang di desa, baik politik, ekonomi, sodial dan budaya. Pemerintah atas hanya mengendalikan kegiatan ekonomi, perilakuk politik kepala desa. namun keberadaan desa terus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat.

Tabel 2.
Pebedaan Mendasar antara IGO dan IGOB

NO	IGO	IGOB
1.	Dalam IGO tidak dijumpai tentang kewajiban membuat anggaran belanja setiap akhir triwulan.	Kewajiban pemerintah desa setiap akhir triwulan membuat anggaran belanja.
2.	Ketentuan mengenai kerja bakti bagi warga desa untuk kepentingan umum yang menjadi tanggung jawab pemerintah desa.	Di dalam IGOB warga desa yang tidak melaksanakan kerja bakti diwajibkan membayar ganti rugi dengan membayar sejumlah uang yang disetor ke kas desa.
3.	Ketentuan mengenai tanah bengkok di wilayah Jawa dan Madura diatur dalam IGO. Karena salah satu cara untuk mendapatkan tanah bengkok adalah dengan menjabat sebagai Kepala Desa. Sebagai penghasilan seorang Kepala Desa mendapatkan tanah bengkok berkisar antara 2 <i>ha</i> dan maksimal 12 <i>ha</i> .	Mengenai tanah bengkok, di desa-desa berdasarkan IGOB tidak ada pengaturannya. Hal ini, disebabkan tanah bengkok diluar Jawa dan Madura setiap orang yang mau berusaha tersedia cukup tanah yang masuk dalam kewenangan hak ulayat masyarakat desa.

Sumber : Sekunder, Sumber Saparin, **Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa**, hlm 37-38, diolah, 2014.

Pada waktu diciptakan dulu oleh pemerintah Kolonial Belanda IGO/IGOB tersebut berfugsi sebagai *constateringsewt* dalam arti melegalisir adat kebiasaan, tata kehidupan sosial maupun pemerintahan rakyat (hukum adat). Sehingga apa yang ditetapkan dalam peraturan umum tersebut tidak ada hal yang baru, akan tetapi hanya meneruskan dan memperkuat adat kebiasaan yang sudah ada. Hukum adat mana berasal dan telah hidup berabad-abad lamanya di kalangan suku-suku bangsa di Indonesia. Namun, di kondisi saat ini peraturan yang berasal dari IGO dan IGO banyak mengandung kontradiksi karena adanya bermacam-macam peraturan desa yang berasal dari pemerintah.⁹¹

⁹¹ Sumber Saparin, *loc.cit*, hlm 67-68

Tabel 3.
Kewenangan Pemerintah Desa Masa Pemerintah Kolonial Belanda

NO.	PEMBEDA	KETERANGAN
1.	Pengertian Desa	<i>Inlandsche Gemeente</i> (desa) didefinisikan sebagai berikut : Suatu kesatuan masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu, yang memiliki hak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan kepada hukum adat dan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda untuk hal-hal tertentu, dan pemerintahannya merupakan bagian terbawah dari dari susunan kabupaten atau swapraja.
2.	Pemerintah Desa	Pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala daerah (lurah)- <i>enn hoofdig bestuur</i> . Lurah dibantu oleh Perabot desa (<i>Kamituwo, Jogoboyo, Kaum, Ulu-Ulu, Carik</i>)
3.	Kewenangan Pemerintah desa	<ul style="list-style-type: none"> a. Mengurus rumah tangga desa dengan cara melakukan rundingan dengan warga desa; b. Mengurus dan memelihara pekerjaan umum desa; c. Mengurus dan memelihara harta benda milik desa dan yasan desa; d. Melakukan pengawasan terhadap semua hal yang ada di desa; e. Kepala desa bertanggung jawab atas kesalahan yang dilakukannya sendiri; f. Memungut pajak dibawah pengawasan dan batas-batas tertentu; g. Menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh desa.

Sumber : Sekunder (campuran), diolah, 2014.

b. Masa Pendudukan Militer Jepang

Masa pendudukan militer Jepang penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia sedikit mengalami perubahan. Berdasarkan Undang-Undang (*Osamu Seirei*) Nomor 1 Tahun 1942 dalam ketentuan Pasal 3 menyebutkan bahwa semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang dahulu, tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer.⁹²

⁹² Bayu Suryaningrat, **Pemerintah dan Administrasi Desa**, PT. Mekar Jaya, Bandung, 1976, hlm 60.

Dengan demikian, dapat diartikan bahwa ternyata pendudukan militer Jepang tidak mengubah mengenai peraturan pemerintahan desa sepanjang tidak bertentangan dengan aturan yang dibuat oleh militer Jepang. Sehingga IGO dan IGOB masih digunakan dalam masa pendudukan militer Jepang, namun terdapat beberapa kata yang di sesuaikan dengan bahasa Jepang. Seperti : penyebutan desa yang diganti dengan “ku”.

Jepang mengatur desa dalam *Osamu Seirei* Nomor 7 Tahun 2604 atau Tahun 1944 (**Terlampir**). Semula Jepang masih mengadopsi otonomi desa dari ordonansi Belanda dengan sedikit perubahan sesuai istilah dalam bahasa Jepang yaitu :⁹³

- 1) Desa yang diganti dengan *Ku* (sebutan dalam Bahasa Jepang)
- 2) Kepala Desa yang diganti dengan *Kuchoo*
- 3) Dewan desa yang diganti dengan *Gunchoo*.

Pada pemerintahan Jepang, desa ditempatkan sebagai institusi terbawah. Sebuah desa dibagi dalam beberapa kampung. Jika pada kekuasaan liberal, desa berusaha dibebaskan dari berbagai intervensi dan diberikan hak otonomnya, maka dibawah kekuasaan Jepang desa bergerak dengan banyak pengaturan dan pengendalian dari Jepang. Pemerintah desa terdiri dari Sembilan pejabat yaitu Lurah, Carik, Mandor (berjumlah lima), Polisi Desa, dan Amir (mengerjakan urusan agama).⁹⁴

Setelah Jepang mengalami kekalahan, kemudian Jepang membatasi otonomi desa secara ketat. Desa diubah menjadi sumber tenaga dan sumber logistik perang Jepang melawan sekutu. Rakyat desa di mobilisasi

⁹³ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 28. Penulis berpendapat bahwa Hanif Nurcholis menyebutkan Jepang mengatur desa dalam *Osamu Seirei* Nomor 7 Tahun 2604 atau Tahun 1944 adalah salah. *Osamu Seirei* Nomor 7 bukan mengatur tentang desa tapi tentang pemilihan dan pemecataan *kuchoo* (kepala desa).

⁹⁴ Suhartono dkk, *loc.cit*, hlm 49.

menjadi satuan-satuan milisi : *Heiho, Kaibondan, Seinendan*. Kemudian saat kondisi seperti itulah Kepala Desa difungsikan sebagai berikut :⁹⁵

- 1) Pengawas rakyat dalam rangka mobilisasi perang melawan sekutu;
- 2) Menanam tanaman yang dikehendaki Jepang, seperti : jarak, padi dan tebu;
- 3) Mengambil paksa padi dan hasil bumi lain untuk disetorkan kepada Jepang;

Tabel 4.
Kewenangan Pemerintah Desa Masa Pendudukan Jepang

NO.	PEMBEDA	KETERANGAN
1.	Pengertian Desa	Desa disebut <i>Ku</i> . Kesatuan masyarakat hukum yang kepala desa (<i>Kuchoo</i>) diangkat dengan cara pemilihan yang dilakukan oleh dewan desa.
2.	Pemerintah Desa	<ol style="list-style-type: none"> a. Lurah b. Carik c. Mandor (jumlah lima orang) d. Polisi Desa e. Amir (pengurus agama)
3.	Kewenangan Pemerintah desa	<p>Pasal 3 <i>Osamu Seirei</i> Nomor 1 Tahun 1942 dijadikan bahwa pada masa pendudukan militer Jepang tidak mengubah mengenai peraturan pemerintahan desa sepanjang tidak bertentangan dengan aturan yang dibuat oleh militer Jepang. Sehingga IGO dan IGOB masih digunakan, namun terdapat beberapa kata yang disesuaikan dengan bahasa Jepang. Seperti : penyebutan desa yang diganti dengan “<i>ku</i>”.</p> <p>Selain itu, pada masa pendudukan Jepang terdapat pengalih fungsian wewenang pemerintah desa yaitu sebagai :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pengawas rakyat dalam rangka mobilasi perang; b. Menanam tanaman yang dikehendaki Jepang (Padi, Tebu dan Jarak); c. Masyarakat harus menyetor Padi dan hasil pribumi kepada Jepang.

Sumber : Sekunder (campuran), diolah, 2014.

⁹⁵ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 29.

2. Masa UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Desa

Setelah tiga tahun pasca kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diatur mengenai desa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 dibuat berdasarkan amanat Pasal 18 UUD 1945. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah menjadikan bahwa hak otonomi desa berdasarkan peraturan yang sebelumnya yaitu IGO dan IGOB dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 desa ditetapkan sebagai daerah otonom (*local self goverment*). Dalam pengaturanya desa secara tegas ditempatkan sebagai daerah otonom tingkat tiga dengan hak otonomi dan hak *medebewind*.⁹⁶ Dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa :

Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah Propinsi, Kabupaten (Kota besar) dan Desa (Kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ketentuan Pasal 1 diatas menerangkan bahwa Pemerintah Indonesia ingin mengakui keberadaan pemerintahan desa lewat pengaturan tingkatan daerah. Tingkatan daerah di Indonesia dibagi menjadi tiga tingkatan yaitu :

- a. Propinsi;
- b. Kabupaten (Kota Besar);
- c. Desa (Kota Kecil, Negeri, Marga dan sebagainya).

⁹⁶ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 213

Ketiga tingkatan daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dibatasi dengan masing-masing daerah otonomnya, diluar ketiga tingkatan daerah itu tidak ada lagi daerah dalam NKRI yang mempunyai status kedudukan lain. Pada zaman Hindia Belanda pemerintahan daerah termasuk desa mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri disebut sebagai *zelfbesturende landschappen*. Masa UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah mengakui keberadaan desa sebagai sistem pemerintah daerah. Daerah otonom yang terbawah ialah desa, negeri, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti bahwa desa di cantumkan ke dalam lingkup pemerintahan daerah terbawah setelah provinsi dan kabupaten. Tetapi hal tersebut, bukan berarti bahwa kedudukan paling bawah dari desa akan dihilangkan hak-haknya. Hak-hak yang sudah ada tidak akan dihilangkan, melainkan dapat tambah dari kewenangan yang dimiliki pemerintah desa. Tujuan dimasukkannya pemerintah desa dalam tingkatan daerah provinsi dan kabupaten agar pemerintah desa mendapat hak-hak yang layak untuk menjadi daerah otonom dari tingkatan daerah yang di atasnya.⁹⁷

Masuknya desa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia merupakan akibat bahwa desa itu adalah sendi negara. Keberadaan desa harus diperbaiki keberadaanya dan diperkuat agar pemerintah Indonesia dapat memakmurkan masyarakat pasca kemerdekaan dimulai dari masyarakat dengan lingkup terkecil yaitu masyarakat desa. Pasca kemerdekaan, desa harus

⁹⁷ Penjelasan Pasal 1 Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

di buat dalam keadaan yang maju (tidak statis) yang disesuaikan dengan keberadaan jaman.⁹⁸

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan tegas bahwa menempatkan desa sebagai daerah otonom tingkat III dengan hak otonomi dan hak *medebewind*. Berdasarkan Penjelasan Umum Nomor 13 menyebutkan bahwa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak otonomi dan hak *medebewind*. Pengertian diantara keduanya yaitu :

- a. Hak otonomi adalah Penyerahan penuh dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
- b. Hak *Medebewind* adalah Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja. Hak *medebewind* jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari pemerintah pusat saja namun pemerintah daerah masih berhak mengatur cara menjalankan perintah menurut kehendak daerah otonom. Jadi masih mempunyai hak otonomi, sekalipun hanya mengenai cara menjalankan saja.

Jarak tingkatan antara pemerintah pusat hingga pemerintah desa yang jauh, sehingga desa perlu mendapatkan bimbingan dari daerah-daerah yang ada ditingkatan atasnya (Provinsi dan Kabupaten). Karena keberadaan desa yang cukup banyak agar bimbingan dari pemerintah daerah di atasnya dapat berjalan maksimal dibentuklah gabungan desa. Desa di gabungan, hingga merupakan suatu daerah otonom yang mempunyai syarat-syarat cukup untuk dapat berdiri dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

⁹⁸ Penjelasan Nomor IV Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Letaknya titik berat dalam memberi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Pembentukan desa otonom (penggabungan atas beberapa desa) akan dijalankan secara bertahap karena pemerintah pusat perlu melakukan penelitian keadaan di daerah sehingga dapat digabungkan dan memerlukan waktu yang lama.⁹⁹

Pengaturan desa dibawah UU Nomor 22 Tahun 1948 menempatkan desa sebagai pemerintah kaki dengan pemerintahan tengahnya pemerintah tengahnya adalah kabupaten. Desa dijadikan daerah otonom (*local self goverment*), bukan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*self-governing community*) sebagaimana jaman penjajahan. Desa ditarik kedalam sistem pemerintahan, bukan dibiarkan tetap berada diluar sistem pemerintahan sebagaimana terjadi pada zaman kolonial Belanda.¹⁰⁰

Amat disayangkan dalam undang-undang hanya diatur tentang keberadaan desa yang dimasukan dalam tingkatan pemerintahan di daerah. Pengaturan tentang pengertian desa, susunan pemerintahan desa, dan kewenangan yang dimiliki oleh desa tidak diatur secara jelas.

Tabel 5.
Pengaturan Desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1948

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1	Pengertian Desa	Pengertian desa tidak diatur dalam uu ini, namun desa dijadikan daerah otonom (<i>local self goverment</i>), bukan dipertahankan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (<i>self-governing community</i>) sebagaimana jaman penjajahan
2	Susunan Pemerintah Desa	Tidak diatur dengan jelas bagai mana susunan pemerintah desa.

⁹⁹ Penjelasan Nomor XII tentang Daerah Desa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

¹⁰⁰ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 214. Penyelenggaraan pemerintah desa seharusnya didasarkan pada asas rekognisi yaitu pengakuan oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki susunan asli, bukan berdasarkan hak otonomi dan hak *medebewind*.

3	Keberadaan desa dalam NKRI	Desa dimasukan dalam tingkatan pemerintah desa setelah provinsi dan kabupaten. (Tingkat III)
4	Kewenangan Pemerintah desa	Di dalam uu tidak diatur mengenai kewenangan apa saja yang diberikan kepada pemerintah desa. Selain itu, dalam uu ini juga tidak disebutkan macam-macam kewajiban Pemerintah yang diserahkan kepada daerah. Namun pemerintah menempatkan desa sebagai daerah otonom tingkat III dengan hak otonomi dan hak <i>medebewind</i> .

Sumber : Primer, UU Nomor 22 Tahun 1948, diolah, 2014.

Menurut undang-undang ini, desa diposisikan sebagai daerah otonom tingkat III. Disini terdapat perubahan dalam hal otonomi. Jika dalam undang-undang Hindia Belanda otonomi desa adalah otonomi asli yang kemudian diakui tapi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 otonomi desa menjadi otonomi formal karena diatur dalam undang-undang. Adapun isi otonominya akan ditentukan berdasarkan undang-undang pembentukannya yang ditetapkan kemudian. Akan tetapi, karena kondisi Negara yang belum stabil, undang-undang ini tidak bisa dilaksanakan. Oleh karena itu, kondisi desa sampai pada tahun 1950-an tetap seperti sedia kala.¹⁰¹

3. Masa UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Dibawah UUDS 1950 diundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah menggantikan UU 22/1948. Pengertian tentang desa dalam undang-undang ini tidak dijelaskan kedalam pengaturan pasalnya. Namun pengertian tentang desa dapat ditemui dalam penjelasan umum UU Nomor 1 Tahun 1957. Berdasarkan penjelasan umum tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian tentang desa yaitu kesatuan masyarakat hukum yang paling bawah. Kesatuan masyarakat hukum

¹⁰¹ Amin Suprihatini, *loc.cit*, hlm 14.

ini bentuknya bermacam-macam di seluruh Indonesia. Di dalam desa adalah satu kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan masyarakat hukum yang ada dibawahnya (desa adalah lingkup terkecil). Selain itu, desa itu bukan merupakan bahagian dari kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal, mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan harta benda sendiri, sedangkan hukum adat yang berlaku di dalamnya adalah sesungguhnya homogen. Peneliti mengemukakan bahwa dalam UU Nomor 22 Tahun 1957 membedakan antara desa dan desa adat. Desa bukan merupakan desa adat atau sebaliknya.

Contohnya adalah Daerah adat Minangkabau, dimana kesatuan masyarakat hukum disebut Nagari dan didaerah Tapanuli yang kesatuan masyarakat mempunyai bentuk bertingkat yaitu Kuria (masyarakat tertinggi) dan Hutta (terbawah) yang masing-masing jenis masyarakat hukum memiliki sekumpulan rakyat sendiri, daerah sendiri dan satu penguasa sendiri.

Syarat mempunyai daerah sendiri adalah syarat mutlak dalam sistim otonomi, yang memberikan kekuasaan kepada sekumpulan rakyat yang berdiam dalam suatu wilayah tertentu. Dengan demikian sangat sulit untuk mengatur atau menyeragamkan desa untuk menciptakan satu kesatuan otonomi dalam lingkup desa. Sehingga dalam desa dibentuklah desa administratif dalam wilayah dibawah kabupaten yang kemudian untuk dijadikan kesatuan yang berotonomi. Hal tersebut, sangat tidak tepat apabila mengadakan kesatuan otonomi administratif dengan tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada. Kesatuan masyarakat hukum

adat sebagai dasar bekerja untuk menyusun tingkat otonomi itu, seharusnya kita sadari bahwa urusan otonomi berlainan dan tidak sebanding dengan urusan hukum adat.¹⁰²

Dalam undang undang ini desa dijadikan Daerah Tingkat III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui Negara. Hanya saja pembentukan daerah otonom Tingkat III tersebut berbasis dengan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara. Sebab dengan cara ini, daerah otonom (desa) menjadi kuat karena faktor pengikat yang sudah berjalan turun temurun.¹⁰³

Peneliti menganalisa bahwa dalam undang-undang ini tidak diatur perincian secara jelas hal-hal yang berkaitan dengan desa, namun apabila dalam undang-undang ini ingin menemukan terkait tentang pengertian tentang desa dapat ditemukan dalam penjelasan umum. Didalam penjelasan umum tersebut digambarkan pengertian dari desa. Namun untuk pengaturan tentang kewenangan, susunan organisasi desa belum diatur dalam ketentuan pasal-pasal nya.

Tabel 6.
Pengaturan desa menurut UU Nomor 1 Tahun 1957

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1	Pengertian Desa	Kesatuan masyarakat hukum yang paling bawah.
2	Susunan Pemerintah Desa	Tidak diatur secara jelas.
3	Keberadaan desa dalam NKRI	Desa dijadikan Daerah Tingkat III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui Negara. Hanya saja pembentukan daerah otonom Tingkat III tersebut

¹⁰² Penjelasan Umum Ad. 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

¹⁰³ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 215. Pemerintah desa secara informal diatur kembali dengan IGO dan IGOB peninggalan Kolonial Belanda. Pemerintah tidak mengeluarkan peraturan pengganti tentang desa. masyarakat desa menjalankan pemerintahanya secara adat dan alamiah sebagaimana selama ini mereka jalankan.

		berbasis dengan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara.
4	Kewenangan Pemerintah desa	Kewenangan pemerintah desa tidak diatur dalam undang-undang ini, tetapi di dalam desa dibentuklah desa administratif dalam wilayah dibawah kabupaten yang kemudian untuk dijadikan kesatuan yang berotonomi.

Sumber : Primer, UU Nomor 1 Tahun 1957, diolah, 2014

4. Masa UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Desa praja yang menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah kesatuan masyarakat hukum tertentu, batas-batas daerahnya berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih pemimpinnya dan memiliki harta bendanya sendiri. Dengan demikian desa akan memiliki kewenangan yang luas dalam hal urusan yang tidak termasuk urusan pemerintahan. Urusan rumah tangganya sendiri (*zelf bestuur*) dapat diberi arti urusan asli desa yang bersangkutan.¹⁰⁴

Ketentuan Pasal 1 Ayat 1 dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menyebutkan bahwa Desa atau daerah yang setingkat dengan itu adalah kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar. Keberadaan tentang desa dalam undang-undang ini tidak dimasukan ke dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Daerah di Indonesia yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, tersusun dalam tiga tingkatan yaitu sebagai berikut :¹⁰⁵

¹⁰⁴ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pemerintah Desa dari Desa Terkooptasi dan Marginal menuju Desa Otonom dan Demokratik**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 54.

¹⁰⁵ Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

- a. Propinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat I.
- b. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah tingkat II dan.
- c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah tingkat III.

Undang-undang ini menentukan hanya ada tiga tingkatan Daerah, yaitu tingkat I, tingkat II dan tingkat III yang semuanya mempunyai bentuk-bentuk susunan pemerintahan berdasarkan Undang-undang ini. Oleh karena daerah tingkat III yang terendah itu nantinya akan harus menggantikan semua kesatuan masyarakat hukum, maka sejak semula dalam pembentukan Daerah tingkat III itu sudah harus diperhitungkan unsur-unsur keaslian yang terdapat dibagian-bagian wilayah Indonesia baik dalam kehidupan kegotong-royongan, bidang kebudayaan, sehingga dapat dikembangkan untuk menyempurnakan kepribadian nasional.¹⁰⁶

Dalam Penjelasan Pasal 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menyebutkan bahwa Tingkat III diadakan pada Daerah Kecamatan atau Daerah kesatuan masyarakat hukum yang cukup besar, atau dari gabungan beberapa desa. Daerah tingkat III pada akhirnya harus menggantikan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum terendah Daerah tingkat III sampai sekarang masih belum pernah diadakan. Dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum termasuk juga kesatuan masyarakat hukum adat yaitu kesatuan masyarakat hukum yang setingkat dengan desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai pembawaan sejarah pertumbuhannya, dimana ikatan kesatuan atau adat kebiasaannya demikian kuat dan mendalam atau berakar.

¹⁰⁶ Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dalam Pasal 4 Ayat 2 mengatur bahwa pembentukan daerah tingkat III berdasarkan gabungan dari beberapa desa. Sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku, dapat dibentuk menjadi Daerah tingkat III.

Tabel 7.
Pengaturan desa menurut UU Nomor 18 Tahun 1965

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1	Pengertian Desa	Kesatuan masyarakat hukum dengan kesatuan penguasa yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri seperti dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang Undang Dasar
2	Susunan Pemerintah Desa	Tidak diatur.
3	Keberadaan desa dalam NKRI	Keberadaan tentang desa dalam undang-undang ini tidak dimasukan ke dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Namun pembentukan tingkat III berdasarkan gabungan dari beberapa desa.
4	Kewenangan Pemerintah desa	Kewenangan pemerintah desa tidak diatur dalam undang-undang ini. Namun kewenangan desa dinyatakan bahwa desa dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan sejarah dan pertumbuhannya yang disesuaikan dengan ikatan kesatuan adat/kebiasaan yang kuat, mendalam dan berakar.

Sumber : Primer, UU Nomor 18 Tahun 1965, diolah, 2014.

5. Masa UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III

Desa praja yang menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu, batas-batas daerahnya berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan memiliki harta kekayaan sendiri. Dengan demikian, desa memiliki

kewenangan yang luas dalam urusan pemerintahanya yang tidak termasuk urusan pemerintah.¹⁰⁷

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak dimasukan sebagai undang-undang pengaturan desa secara permanen, melainkan hanya sebagai undang-undang transisi. Tujuan akhir dari pembentukan pemerintah daerah di Indonesia adalah terbentuknya daerah otonom tingkat tiga. Pembentukan daerah tingkat tiga diawali dengan pembentukan desapraja. Desa praja akan diubah menjadi Daerah Tingkat III. Pada akhirnya jika pembentukan daerah tingkat III sudah benar-benar dapat terbentuk, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja tidak berlaku lagi.¹⁰⁸

Penjelasan Umum tentang Desapraja, menjelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tidak membentuk desapjara, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan berbagai macam menjadi desapraja. Kesatuan-kesatuan hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenanal otonomi seperti yang terdapat diberbagai wilayah daerah administrasi tidak dijadikan desa praja, melainkan dapat langsung dijadikan sebagai unit administrasi dari daerah tingkat III. Penjelasan Umum juga menyatakan bahwa desapraja bukan merupakan satu tujuan tersendiri, melainkan hanya bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III dalam rangka UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Suatu saat bila tiba

¹⁰⁷ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *op.cit*, hlm 54.

¹⁰⁸ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 216-217. UU Nomor 19 Tahun 1965 tidak sempat dilaksanakan karena Pemerintahan Soekarno jatuh akibat Pemberontakan G30S/PKI. Melalui Intruksi Dalam Negeri Nomor 29/1996, Pemberlakuan undang-undang ini ditangguhkan sampai adanya undang-undang yang baru tentang desa. oleh karena itu, secara informal pemerintah desa tetap diatur dengan IGO dan IGOB.

waktunya, semua desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa penggabungan lebih dahulu mengingat besar kecilnya desapraja yang bersangkutan. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, peraturan perundang-undangan warisan Belanda yaitu IGO dan IGOB serta semua peraturan pelaksanaannya tidak berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja menyebutkan pengertian Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Sedangkan ketentuan dalam Pasal 2 huruf h menyebutkan bahwa Dukuh adalah bagian dari Desapraja yang merupakan kelompok perumahan tempat tinggal sejumlah penduduk yang biasanya disebut dusun, desa, dukuh, kampung dan sebagainya semacam itu, sedang penggunaan kata dukuh adalah untuk menyebut dengan satu kata dari nama yang bermacam-macam itu.

Pemerintah Desapraja dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri terdiri dari sebagai berikut :

a. Kepala Desapraja;

Kepala Desapraja adalah penyelenggara utama urusan rumah-tangga Desapraja dan sebagai alat Pemerintah Pusat yang dipilih langsung oleh penduduk Desapraja. Kepala Desapraja mengambil tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan Badan Musyawarah Desapraja.

b. Badan Musyawarah Desapraja;

Badan Musyawarah Desapraja ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tingkat I, dengan mengingat pula adat-kebiasaan setempat yang menjamin bahwa semua dukuh dalam daerah Desapraja sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil.

c. Pamong Desapraja;

Pamong Desapraja adalah pembantu Kepala Desapraja yang mengepalai sesuatu dukuh dalam lingkungan daerah Desapraja, yang masa jabatannya paling lama delapan tahun. Pamong Desapraja adalah penduduk dukuh yang bersangkutan, dan dipilih oleh Badan Musyawarah Desapraja dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak-banyaknya tiga orang calon, yang diajukan oleh Kepala Desapraja.

d. Panitera Desapraja;

Panitera Desapraja adalah pegawai Desapraja yang memimpin penyelenggaraan tata-usaha Desapraja dan tata-usaha Kepala Desapraja dibawah pimpinan langsung Kepala Desapraja. Panitera Desapraja diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desapraja. Apabila diperlukan Kepala Desapraja dapat mengangkat pegawai pembantu Panitera Desapraja.

e. Petugas Desapraja;

Petugas Desapraja yang melakukan sesuatu tugas tertentu dalam dalam urusan agama, keamanan, pengairan atau lain-lain menurut adat-kebiasaan setempat, adalah pembantu pembantu Kepala Desapraja dan Pamong Desapraja dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga Desapraja. Petugas-

petugas tersebut seperti Penghulu, Chatib, Modin, Djogobojo, Kebajan, Ulu-ulu dan pejabat-pejabat semacam itu dengan nama lain atau pejabat-pejabat lainnya menurut adat-kebiasaan setempat, diadakan menurut keperluannya.

f. Badan Pertimbangan Desapraja

Disetiap Desapraja dapat diadakan Badan Pertimbangan Desapraja. Jumlah anggota Badan Pertimbangan Desapraja ditetapkan oleh Badan Musyawarah Desapraja sedikitnya 5 orang dan sebanyak-banyaknya separo dari jumlah anggota Badan Musyawarah Desapraja. Anggota Badan Pertimbangan Desapraja ditetapkan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan Badan Musyawarah Desapraja dari antara orang-orang yang berpengaruh dan dihormati oleh masyarakat Desapraja untuk satu masa jabatan yang sama dengan masa jabatan Kepala Desapraja. Susunan Badan Pertimbangan Desapraja dilaporkan oleh Kepala Desapraja kepada Kepala Daerah tingkat II. Badan Pertimbangan Desapraja bertugas memberikan nasehat yang diminta atau yang tidak diminta oleh Kepala Desapraja. Badan Pertimbangan Desapraja mengadakan rapat setiap waktu bila dianggap perlu oleh Kepala Desapraja. Rapat-rapat Badan Pertimbangan Desapraja dipimpin oleh Kepala Desapraja.

Pemerintah Desapraja berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan hukum adat atau peraturan-perundangan dan peraturan daerah atasan. Kewenangan yang berlaku di Desapraja sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini tetap menjadi tugas kewenangan Desapraja tetapi kewenangan tersebut dapat diubah, dikurangi atau ditambah.

Berdasarkan Peraturan Daerah, Daerah tingkat II dapat memisahkan sebagian atau seluruhnya urusan tertentu dari urusan rumah tangganya untuk diurus sendiri oleh Desapraja. Penyerahan urusan rumah tangga yang diberikan kepada Desapraja harus disertai dengan alat-alat dan sumber keuangan yang diperlukan. Desapraja diwajibkan melaksanakan tugas pembantuan dari instansi-instansi Pemerintah atasannya, kemudian Desapraja wajib memberikan pertanggungjawaban atas tugas pembantuan tersebut kepada instansi yang berwenang.

Kepala Desapraja apabila melalaikan tugas kewenangan sehingga merugikan Desapraja dan penduduknya atau merugikan Negara dan Daerah, maka Pemerintah Daerah tingkat I melakukan penyelidikan apabila Kepala Desapraja benar-benar melakukan kelalaian maka akan diberi sanksi oleh Kepala Daerah tingkat II, karena Kepala Daerah tingkat II mempunyai hak pengawasan atas Desapraja sebagai daerah bawahnya. Kepala Daerah tingkat II dapat menunjuk Kepala Desapraja atau salah seorang Pamong Desapraja atau seseorang petugas lainnya untuk menjalankan tugas kewenangan Desapraja sementara waktu apabila Kepala Desapraja terbukti bersalah.

Tabel 8.
Pengaturan desa menurut UU Nomor 19 Tahun 1965

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1	Pengertian Desapraja	Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum tertentu berdasarkan batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Sedangkan Duku adalah bagian dari Desapraja yang merupakan kelompok perumahan tempat tinggal sejumlah penduduk yang biasanya disebut dusun, desa, duku, kampung dan sebagainya semacam itu, sedang penggunaan kata duku adalah untuk menyebut dengan satu kata dari nama yang bermacam-

		macam itu;
2	Susunan Pemerintah Desapraja	<ul style="list-style-type: none"> a. Kepala Desapraja; b. Badan Musyawarah Desapraja; c. Pamong Desapraja; d. Panitera Desapraja; e. Petugas Desapraja; f. Badan Pertimbangan Desapraja.
3	Keberadaan Desapraja	Keberadaan tentang desa dalam undang-undang ini adalah sebagai pembentuk Daerah otonom tingkat III dengan penggabungan beberapa desa sesuai dengan uu yang mengatur sebelumnya yaitu UU Nomor 18 Tahun 1965.
4	Kewenangan Pemerintah Desapraja	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemerintah Desapraja berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang di atasnya; b. Penyerahan urusan rumah tangga yang diberikan oleh Daerah tingkat I dan Tingkat II kepada Desapraja harus disertai dengan alat-alat dan sumber keuangan

Sumber : Primer, UU Nomor 19 Tahun 1965, diolah, 2014.

6. Masa UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak ada pengaturan tentang desa sama sekali dibuktikan dengan ketentuan Pasal 88 yang menyebutkan bahwa peraturan tentang pemerintahan Desa ditetapkan dengan undang-undang.¹⁰⁹ Pengaturan dalam undang-undang ini hanya memperkuat wilayah administrasi dari pada daerah otonom. Pembagian pemerintahan dalam undang-undang ini hanya dibagi dalam daerah tingkat I dan daerah tingkat II, sehingga berdampak bahwa tidak adanya pengaturan desa dalam UU Nomor 5 Tahun 1974. Penjelasan Umum Nomor 2 tentang pembagian wilayah huruf b menerangkan dari isi dan jiwa pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut diatas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan

¹⁰⁹ Pasal 88 Undang Undang Republik Indonesia tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

dekonsentrasi dibidang ketatanegaraan. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut diatas maka dalam undang-undang ini dengan tegas dinyatakan adanya daerah otonom dan wilayah administratif.

7. Masa UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Latar belakang yang mendasari dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah didasarnya keadaan pemerintahan desa yang diatur berdasarkan IGO dan IGOB tidak mengatur secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh kearah kemajuan yang dinamis. Akibatnya desa dan pemerintahan desa yang ada, coraknya masih beraneka ragam, setiap daerah memiliki cirinya sendiri yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya. Undang-undang ini mengarah pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam Lembaga Musyawarah Desa.¹¹⁰

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1957 mengatur pemerintahan dengan asas desentralisasi, dekonsentralisasi dan tugas pembantuan secara bersamaan untuk menjadi alat pembangunan nasional yang efektif. Hal ini, sangat berbeda dengan kebijakan pemerintah sebelumnya yang mengatur pemerintah daerah dan desa dengan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan (hak *medebewind*) yang berorientasi dan pemberdayaan masyarakat setempat.

¹¹⁰ Aan Eko Widiyanto dan Rachmad Syafa'at, *loc.cit*, hlm 54-55

Melalui undang-undang ini pemerintah menerapkan sentralistis dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dimulai dari provinsi sampai desa.

Ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa didasarkan atas sentralisasi, sehingga hal tersebut menghambat demokratisasi masyarakat desa. Selain itu, pengaturan tentang desa pada masa itu diseragamkan dan sentralis dengan tujuan untuk politik pemerintah. Hal tersebut, jelas disebutkan dalam Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.¹¹¹ Pemerintah daerah dijadikan instrumen pemerintah pusat agar bisa melaksanakan semua kebijakan pusat secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, pemerintah pusat tidak memperkuat daerah otonom (*local self goverment*), tapi memperkuat wilayah administrasi (*local state goverment*). Provinsi dan kabupaten/kota madya dijadikan daerah dengan dua status yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai daerah wilayah administratif. Pemerintah juga membentuk wilayah administrasi baru dibawah kecamatan, yaitu kelurahan. Desa ditempatkan dibawah kecamatan sejajar dengan kelurahan dengan status wilayah administrasi yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.¹¹²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Pasal 1 huruf a menyebutkan pengertian dari desa adalah

¹¹¹ Konsideran Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menyatakan bahwa sesuai dengan sifat NKRI maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif.

¹¹² Hanif Nurcholis, *op.cit*, hlm 218

Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemerintah Indonesia mengakui organisasi pemerintahan daerah yang paling rendah adalah desa yang berada dibawah camat. Selain itu, pengertian desa yang digambarkan dalam Pasal 1 huruf a menunjukkan bahwa tidak mengatur desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan mengatur kesatuan masyarakat hukum. Jadi, yang diatur dalam undang-undang ini adalah sejumlah penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah yang bernama desa. Dalam praktiknya desa lebih dijadikan sebagai wilayah administratif terendah dibawah kecamatan.

Dengan dijadikanya sebagai wilayah administrasi, desa dijadikan tempat beroperasinya program-program pemerintah atasnya. Hak desa untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri hanya terbatas pada mengurus uang hasil lelang tanah kas desa, selebihnya desa melaksanakan tugas dari atasan mulai kabupaten, provinsi, dan pemerintah pusat. Menurut Hans Antlov program-program yang dibuat pemerintah pusat yang harus dilaksanakan desa adalah sebagai berikut :¹¹³

- a. KUD;
- b. Pertanahan sipil;
- c. Surat kabar dan TV desa;
- d. KB dan Posyandu;
- e. Transmigrasi;

¹¹³ Antlov, Hans, **Negara dalam Desa**, Yogyakarta, Lappera, 2002, hlm 83.

- f. SD, SMP, MI;
- g. Pajak Tanah dan Bank Kredit;
- h. Program intensifikasi pertanian;
- i. Program Industri Pedesaan;
- j. Program pemasangan listrik;
- k. Perbaikan jalan dan imigrasi;

Dari urusan-urusan yang dilaksanakan pemerintah desa menempatkan kepala desa tidak mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya, melainkan sebagai tangan panjang pemerintah atasan. Hans Antlov menjelaskan bahwa kepala desa bukan lagi sebagai pemimpin masyarakat desa, melainkan lebih sebagai pejabat yang menjalankan kebijakan dari negara.

Pemerintah Desa sendiri terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). LMD adalah lembaga permusyawaratan atau permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di Desa yang bersangkutan. Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri atas:

a. Sekretariat Desa

Sekretariat desa terdiri atas Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Urusan. Sekretaris Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II setelah mendengar pertimbangan Camat atas usul Kepala Desa setelah mendapatkan pertimbangan Lembaga Musyawarah Desa. Apabila Kepala Desa berhalangan maka Sekretaris Desa menjalankan tugas

dan wewenang Kepala Desa sehari-hari. Sedangkan kepala urusan diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa. Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Urusan diatur dalam Peraturan Daerah.

b. Kepala Dusun.

Kepala Dusun adalah unsur pelaksana tugas Kepala Desa dengan wilayah kerja tertentu. Kepala Dusun diangkat dan diberhentikan oleh Camat atas nama Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa. Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian Kepala Dusun diatur dalam Peraturan Daerah.

Kepala desa sebagai pimpinan pemerintah desa dalam menjalankan wewenangnya yaitu sebagai berikut :

- a. menyelenggarakan rumah tangganya sendiri;
- b. penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan desa;
- c. urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa;
- e. berwenang mendamaikan perselisihan yang terjadi di desanya;
- f. pelaksanaan urusan pembantuan;
- g. mewakili desa di dalam dan luar pengadilan

Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah desa kepala desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa. Sekretariat Desa adalah unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban tersebut.

Sistem pemerintah desa pada undang-undang ini masih mengikuti model tradisional. Pengisian jabatan kepala desa dilakukan melalui pemilihan secara langsung dan digaji dari tanah *bengkok/tahan lungguh*. Pengisian perangkat desa dengan cara pengangkatan oleh camat dan digaji dari tanah *bengkok/lungguh*. Semua pengurus desa tetap dipertahankan sebagai pengurus komunitas, bukan pegawai yang diangkat oleh negara dari PNS. Meski demikian, struktur organisasi desa dibuat sesuai dengan birokrasi modern. Kepala desa menjadi unsur pimpinan. Sekretaris desa menjadi unsur *staff*, dibantu oleh kepala-kepala urusan. Kepala dusun menjadi unsur kepala kewilayahan. Struktur organisasi desa tradisional, yaitu kepala desa, carik, kamituwo, bayan, ulu, modin dan bekel dihapus.

Tabel 9.
Pengaturan Desa menurut UU Nomor 5 Tahun 1979

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1	Pengertian Desa	Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2	Susunan Pemerintah Desa	Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pemerintah Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh

		Perangkat Desa yang terdiri atas Sekretariat Desa dan Kepala Dusun.
3	Keberadaan Desa	Camat sebagai atasan kepala desa
4	Kewenangan Pemerintah Desa	<ul style="list-style-type: none"> a. menyelenggarakan rumah tangganya sendiri; b. penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. c. urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban. d. menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong-royong masyarakat. e. menetapkan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa setelah dimusyawarahkan dan dimufakatkan dengan Lembaga Musyawarah Desa. f. berwenang mendamaikan perselisihan yang terjadi di desanya. g. pelaksanaan urusan pembantuan; h. mewakili desa di dalam dan luar pengadilan.

Sumber : Primer, UU Nomor 5 Tahun 1979, diolah, 2014

Dilihat dari semua pengaturan desa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 bertentangan dengan semua undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1965). Jika, undang-undang sebelumnya akan menjadikan desa sebagai daerah otonom tingkat III, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 justru menempatkan desa sebagai wilayah administratif terbawah. Hal ini paralel dengan sistem pemerintah daerah yang memperkuat wilayah administrasi dari pada memperkuat daerah otonom. Jadi, wilayah desa dibawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 adalah campuran yaitu sebagai wilayah administrasi (*local state goverment*) dan kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*). Akan tetapi yang lebih menonjol adalah sebagai wilayah administrasi. Meskipun beberapa unsur adat masih dipertahankan, seperti pemilihan kepala desa secara langsung, penggajian kepala desa dan perangkat desa dari tanah *bengkok/lungguh*.

Anggaran desa yang bersumber dari tanah desa, tetapi lembaga pemerintahan desa (carik, bayan, kamituwo) justru dihapus.¹¹⁴

Evaluasi dan koreksi yang dapat dilakukan terhadap pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah adalah tidak mencerminkan semangat “hak asal usul desa” dan mengabaikan kekuatan hukum adat. Semua pengaturan didalamnya mengakibatkan desa dan masyarakat desa beku dan statis. Pemerintahn desa bukan merupakan representasi dari masyarakat desa. Demokrasi pancasila yang dijadikan dasar Pemrintahan Orde Baru justru memasung kebebasan kehidupan masyarakat desa dalam menentukan arah pembangunan desa masing-masing.¹¹⁵

8. Masa UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terdapat pengaturan tentang desa yaitu Bab XI Pasal 93 sampai dengan Pasal 11. Subtansi penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini adalah desentralisasi pemerintahan yang tidak hanya menyangkut desentralisasi pemerintah daerah (otonomi daerah), melainkan juga pada tatanan tingkat desa (otonomi desa). Secara politik, ketentuan undang-undang ini merupakan bentuk upaya pemerintah untuk mengembalikan desa dengan pemerintahannya ke kedudukan semula karena dengan ketentuan sebelumnya (UU Nomor 5 Tahun 1979) terdapat penyeragaman desa. Dengan adanya

¹¹⁴ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 220-221.

¹¹⁵ Ananto Basuki dan Shofwan, **Penguatan Pemerintahan Desa berbasis Good Governance**, Sekretariat Penguatan Otonomi Desa (SPOD), Malang, 2006, hlm 52-53.

ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, desa kembali memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹¹⁶

Dalam Ketentuan Pasal 1 huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pengertian desa adalah :¹¹⁷

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Dalam ketentuan pasal diatas terdapat kata “berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat”. Kalimat ini mengandung arti bahwa desa mempunyai otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat desa yang bersangkutan sepanjang masih hidup dan dipertahankan oleh masyarakat desa. Jadi, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah status desa ditetapkan sebagai berikut :¹¹⁸

- a. Sepanjang desa masih eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, maka pemerintah mengakuinya;
- b. Pengakuan pemerintah adalah pengakuan terhadap hak asal-usul dan adat istiadat desa yang bersangkutan, yang mencakup lembaga-lembaga asli di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya, peradilan dan hankam;
- c. Pengakuan pemerintah terhadap lembaga-lembaga asli desa.

¹¹⁶ Amin Suprihatini, *loc.cit*, hlm 16

¹¹⁷ Pasal 1 huruf o Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹⁸ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 36. Berdasarkan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam peraturan daerah kabupaten yang wajib mengakui dan menghormati hak, asalusul, dan adat istiadat Desa.

Otonomi yang dimiliki desa bergantung pada mati-hidupnya otonomi adat pada desa yang bersangkutan. Jika, sebuah desa otonomi berdasarkan asal usul dan adat istiadat masih hidup maka desa yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Jika, otonomi desa sudah mati desa yang bersangkutan tidak dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya. Untuk menentukan isi dan otonomi dan urusan rumah tangga desa tersebut undang-undang ini menyerahkan kepada pemerintah kabupaten melalui pembuatan peraturan daerah.

Berdasarkan Pasal 95 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa. Kewenangan yang dimiliki oleh desa mencakup hal-hal sebagai berikut :¹¹⁹

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Selain dari kewenangan desa diatas ternyata pemerintah desa memiliki wewenang lain lewat kewenangan yang dimiliki kepala desa. Kewenangan yang dimiliki kepala desa masuk kedalam kewenangan pemerintah desa dikarenakan kepala desa adalah pemimpin dalam pemerintah desa. Pemerintah desa berwenang untuk membina kehidupan dan perekonomian desa; berwenang mendamaikan perselisihan masyarakat di desa lewat lembaga adat

¹¹⁹ Pasal 99 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

desa; selain itu pemerintah desa berwenang untuk memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa dan Pemerintah Desa lewat kepala desa dapat mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan.¹²⁰ Dalam Penjelasan Umum Nomor 9 tentang pemerintahan desa angka (3) desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Ketentuan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan pemerintah desa melaksanakan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Dalam penjelasan pasal tersebut ternyata pemerintah desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Ketentuan ini mempertegas bahwa tugas utama pemerintahan desa adalah melaksanakan hak otonominya dan pemerintah yang ada di atasnya wajib menghormati hak-hak desa.

Tabel 10.
Pengaturan desa menurut UU Nomor 22 Tahun 1999

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1.	Pengertian Desa	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

¹²⁰ Pasal 101 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

2.	Susunan Pemerintah Desa	Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.
3.	Kewenangan Pemerintah Desa	<ul style="list-style-type: none"> a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten; d. Pemerintah desa berwenang untuk menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia; e. berwenang untuk membina kehidupan dan perekonomian desa; f. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa lewat lembaga adat desa; g. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa h. pemerintah desa dapat melakukan perbuatan hukum dipengadilan

Sumber : Primer, UU Nomor 22 Tahun 1999, diolah, 2014

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menempatkan desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksana daerah, tetapi menjadi daerah istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten sehingga setiap warga desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup dilingkungan masyarakat. Undang-undang ini memberi keluasaan dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakatnya. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang otonom (desa otonom) sebagai otonomi asli. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat desa. Apabila otonomi desa benar-benar terwujud, maka tidak akan terjadi

urbanisasi tenaga kerja potensial ke kota untuk mencari lapangan pekerjaan.¹²¹

9. Masa UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 inilah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut ketentuan dalam Pasal 1 Ayat 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI. Walau pemerintah desa mempunyai otonomi asli, pemerintah desa dipaksakan menjalankan pemerintahan modern. Hal tersebut dibuktikan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa otonomi asli memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat, namun harus ditarik kedalam administrasi yang modern.

Pasal 2 Ayat 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menerangkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Berdasarkan ketentuan

¹²¹ HAW. Widjaja, *loc.cit*, hlm 17-23

tersebut kedudukan desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, hal ini sesuai dengan Amanat Pasal 18 B Ayat 2 Undang Undnang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun dalam undang-undang ini menempatkan desa di bawah pemerintah kabupateh/kota. Dalam Pasal 200 Ayat 1 menerangkan bahwa pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Penempatan desa pada posisi tersebut berarti desa menjadi subordinat kabupaten/kota dalam hubungan wilayah administratif dan dekonsentrasi. Dengan demikian, desa tidak berbeda dengan kelurahan yang sama-sama dibawah kabupaten/kota. Model seperti ini, tidak jauh berbeda seperti model pengaturan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa.¹²² Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa di isi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.¹²³ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dalam Pasal 12 menyebutkan bahwa Perangkat desa terdiri dari Sekretariat Desa, Pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan. Jumlah perangkat desa masing-masing desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat desa yang nantinya ditetapkan dengan peraturan desa.

Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku

¹²² Pasal 202 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa

¹²³ Pasal 103 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam peraturan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.¹²⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur kelembagaan desa secara rinci. Pengaturan selanjutnya diserahkan kepada kabupaten/kota dengan peraturan daerah. Meskipun semangat undang-undang ini mengembalikan desa sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat, isi peraturan daerah yang dibuat kabupaten/kota tentang kelembagaan desa ternyata sama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Struktur organisasi desa terdiri atas kepala desa dan sekretariat desa. Disamping itu, undang-undang ini untuk pertama kalinya mengisi sekretaris desa dari PNS. Hal itu, bertentangan dengan semangat mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak tradisionalnya. Dengan diangkatnya sekretaris desa menjadi PNS, salah satu unsur kelembagaan desa adat telah hilang. Dibanyak daerah kebijakan ini diprotes oleh desa dan masyarakat khususnya sekretaris desa yang menjabat karena akan merusak kelembagaan desa.¹²⁵

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintah desa mencakup beberapa hal, yaitu :¹²⁶

a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa

Desa tumbuh dari komunitas yang menyelenggarakan urusannya sendiri (*self governing community*), kemudian diakui oleh pemerintah kolonial sebagai kesatuan masyarakat hukum, dan akhirnya berkembang menjadi

¹²⁴ Pasal 203 Ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa

¹²⁵ Hanir Nurcholis, *loc.cit*, hlm 222-223

¹²⁶ Pasal 206 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

kesatuan masyarakat hukum adat. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, desa telah memiliki lembaga yang mapan dan *ajeg* yang mengatur kehidupan masyarakat desa yang bersangkutan.¹²⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak memberikan pengaturan secara jelas terkait kewenangan yang berdasarkan asal-usul. Dalam peraturan pelaksanaannya pun tidak diatur terkait dengan kewenangan ini. Seharusnya kewenangan ini di masukan kedalam pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 karena hak asal-usul merupakan karakteristik dari pemerintah desa sehingga bisa didefinisikan dan diidentifikasi secara jelas.

b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dalam Pasal 8 menyebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan, pemberdayaan masyarakat dan disertai dengan pembiayaannya. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 menerangkan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.¹²⁸

Dalam rangka memperkuat desa, Pemerintah pusat lewat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam

¹²⁷ Hanif Nurcholis, *loc.cit*, hlm 69

¹²⁸ Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa urusan pemerintahan kabupaten/kota dapat diserahkan kepada pemerintah desa antara lain :¹²⁹

- 1) Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan;
- 2) Bidang Pertambangan dan Energi serta Sumber Daya Mineral;
- 3) Bidang Kehutanan dan Perkebunan;
- 4) Bidang Perindustrian dan Perdagangan;
- 5) Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
- 6) Bidang Penanaman Modal;
- 7) Bidang Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- 8) Bidang Kesehatan;
- 9) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan;
- 10) Bidang Sosial;
- 11) Bidang Penataan Ruang;
- 12) Bidang Pemukiman/Perumahan;
- 13) Bidang Pekerjaan Umum;
- 14) Bidang Perhubungan;
- 15) Bidang Lingkungan Hidup;
- 16) Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik;
- 17) Bidang Otonomi Desa;
- 18) Bidang Perimbangan Keuangan;

¹²⁹ Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota. 31 Urusan tersebut merupakan urusan-urusan yang sudah menjadi kompetensi kabupaten/kota yang dapat diserahkan pengaturan dan pengurusannya kepada desa. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kabupaten/kota kepada desa diatur dengan peraturan daerah.

- 19) Bidang Tugas Pembantuan;
- 20) Bidang Pariwisata;
- 21) Bidang Pertanahan;
- 22) Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil;
- 23) Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, dan Pemerintahan Umum;
- 24) Bidang Perencanaan;
- 25) Bidang Penerangan/Informasi dan Komunikasi;
- 26) Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
- 27) Bidang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
- 28) Bidang Pemuda dan Olahraga;
- 29) Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa;
- 30) Bidang Statistik; dan
- 31) Bidang Arsip dan Perpustakaan.

Urusan pemerintahan yang diserahkan pengaturannya kepada desa ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Setelah peraturan daerah kabupaten/kota tentang penetapan jenis urusan yang dapat diserahkan kepada desa diundangkan, pemerintah desa bersama BPD melakukan evaluasi untuk menetapkan urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan di desa yang bersangkutan. Kesiapan pemerintahan desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan kabupaten/kota, ditetapkan dengan keputusan kepala desa atas persetujuan pimpinan BPD.¹³⁰

¹³⁰ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota

c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;

Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa menerangkan bahwa tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan tersebut apabila tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia.

d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Disamping mempunyai wewenang asli, kewenangan yang diserahkan dari pemerintah kabupaten/kota, dan tugas pembantuan, desa juga dapat menerima urusan pemerintahan lain yang diserahkan kepada pemerintah desa. Urusan pemerintahan lain yang diserahkan kepada pemerintah desa berdasarkan undang-undang ini tidak dijelaskan secara rinci macam atau jenis kewenangan apa saja yang diberikan kepada pemerintah desa.

Selain 4 (empat) kewenangan diatas pemerintah desa masih memiliki kewenangan lain yang diberikan kepada kepala desa sebagai pemimpin pemerintah desa. Kewenangan-kewenangan tersebut antara lain adalah sebagai berikut :¹³¹

- 1) Pemerintah desa berwenang mengajukan rancangan peraturan desa;

¹³¹ Pasal 14 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

- 2) Berwenang menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa.
- 3) Mempunyai wewenang untuk mengatur, membina kehidupan masyarakat dan perekonomian desa;
- 4) Pemerintah desa dapat mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- 5) Pemerintah Desa berwenang untuk mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan;
- 6) Pemerintah Desa dapat melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 7) Pemerintah desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa (Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa).

Tabel 11.
Pengaturan desa menurut UU Nomor 32 Tahun 2004

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1.	Pengertian Desa	Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.
2.	Susunan Pemerintah Desa	Kepala Desa dan Perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari Sekretariat Desa, Pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan.
3.	Kewenangan Pemerintah Desa	<ol style="list-style-type: none"> a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

	<ul style="list-style-type: none"> e. Pemerintah desa berwenang mengajukan rancangan peraturan desa; f. Berwenang menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa. g. Mempunyai wewenang untuk mengatur, membina kehidupan masyarakat dan perekonomian desa; h. Pemerintah desa dapat mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif; i. Pemerintah Desa berwenang untuk mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan;
--	---

Sumber : Primer, UU Nomor 32 Tahun 2004, diolah, 2014.

10. Masa UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Lebih dari 10 tahun di Indonesia tidak ada undang-undang yang secara khusus dan tersendiri dalam mengatur tentang keberadaan desa. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masrakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18 B Ayat 2 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat 7 UUD 1945. Tujuan ditetapkan pengaturan desa dalam undang-undang ini memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagaman sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI. Selain itu, dengan undang-undang ini memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keberadaan desa dalam ketatanegaraan berkedudukan di wilayah kabupaten atau kota. Berdasarkan Pasal 2 Ayat 1 dan 2 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah

provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa.

Pengertian desa dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jenis desa terdiri atas desa dan desa adat. Desa dan desa adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial desa adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.¹³²

Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Desa lebih mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem

¹³² Penjelasan Umum Nomor 1 tentang Dasar Pemikiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat desa adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan dari pada hak asal usul desa, karena desa adat lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat.¹³³ Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa berdasarkan hak asal usul. Dalam undang-undang desa ini kewenangan desa dibedakan menjadi dua yaitu kewenangan desa dan kewenangan desa adat. Kewenangan-kewenangan yang dimiliki masing-masing tipe desa adalah sebagai berikut :

a. Kewenangan Desa

Kewenangan yang dimiliki oleh desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa; Pelaksanaan pembangunan desa; Pembinaan dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat. Kewenangan desa meliputi hal sebagai berikut :

¹³³ Penjelasan Umum Nomor 4 tentang Desa dan Desa Adat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul

Kewenangan berdasarkan hak asal usul diatur dan diurus oleh desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam Pasal 34 Ayat 1 menyebutkan bahwa kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul minimal terdiri dari sebagai berikut :¹³⁴

- a) Sistem organisasi masyarakat adat;
- b) Pembinaan kelembagaan masyarakat;
- c) Pembinaan lembaga dan hukum adat;
- d) Pengelolaan tanah kas Desa dan
- e) Pengembangan peran masyarakat Desa.

2) Kewenangan Lokal berskala desa

Desa berwenang mengatur dan mengurus kewenangan lokal yang berskala desa. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam Pasal 34 Ayat 2 menyebutkan bahwa Kewenangan lokal berskala Desa paling sedikit terdiri dari beberapa hal kewenangan yaitu sebagai berikut :¹³⁵

- (a) Kewenangan pengelolaan tambatan perahu;
- (b) Pengelolaan pasar Desa;
- (c) Pengelolaan tempat pemandian umum;

¹³⁴ Pasal 34 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

¹³⁵ Pasal 34 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

- (d) Pengelolaan jaringan irigasi;
- (e) Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa;
- (f) Pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu;
- (g) Pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar;
- (h) Pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan;
- (i) Pengelolaan embung Desa;
- (j) Pengelolaan air minum berskala Desa; dan
- (k) Pembuatan jalan Desa antarpermukiman ke wilayah pertanian.

3) Kewenangan yang ditugaskan

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penugasan yang diberikan kepada desa tersebut disertai biaya.¹³⁶

b. Kewenangan Desa Adat

a) Kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul diatur dan diurus oleh desa adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman. Kewenangan desa adat berdasarkan hak asal-usul yaitu meliputi sebagai berikut :¹³⁷

¹³⁶ Pasal 21 dan Pasal 22 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

¹³⁷ Pasal 103 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam pelaksanaan kewenangan desa adat berdasarkan asal usul lebih diperhatikan prinsip keberagaman dalam desa adat.

- (a) Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- (b) Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- (c) Pelestarian nilai sosial budaya desa adat;
- (d) Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- (e) Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (f) Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat; dan
- (g) Pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.

b) Kewenangan berskala lokal desa adat

Pelaksanaan kewenangan berskala lokal desa adat diatur dan diatur oleh desa adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman. Peneliti menganalisa bahwa pengaturan berskala lokal desa adat tidak diatur secara rinci seperti kewenangan berskala lokal bagi Desa baik dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 maupun dalam peraturan pelaksanaannya. Kewenangan berskala lokal bagi Desa diatur secara jelas dalam peraturan pelaksanaannya, seharusnya pengaturan desa adat juga harus dicantumkan dalam peraturan pelaksana tersebut. Namun dalam Pasal 111 Ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 menerangkan bahwa ketentuan desa berlaku juga

untuk desa adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.¹³⁸

c) Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diurus oleh Desa Adat dan disertai pembiayaan dari penugasan tersebut. Penugasan yang diberikan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi beberapa hal yaitu sebagai berikut :¹³⁹

- (a) Penyelenggaraan pemerintahan desa adat;
- (b) pelaksanaan pembangunan desa adat;
- (c) pembinaan kemasyarakatan desa adat;
- (d) pemberdayaan masyarakat desa adat.

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.¹⁴⁰ Kepala desa sebagai unsur pemimpin dalam pemerintah desa dipilih oleh masyarakat desa secara langsung. Pemilihan kepala desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala

¹³⁸ Pasal 110 dan 111 Ayat 2 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menerangkan bahwa semua ketentuan yang ada di desa dapat berlaku juga untuk desa adat sepanjang desa adat tidak mengatur ketentuan khusus yang disesuaikan dengan huum adat dan norma adat istiadat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

¹³⁹ Pasal 105 dan 106 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

¹⁴⁰ Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

desa sebagai pemimpin pemerintah desa berwenang mengenai hal-hal sebagai berikut yaitu :

- a. Pemerintah desa berwenang memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan dan aset desa;
- b. Pemerintah desa dapat mengajukan rancangan peraturan desa dan kepala desa berwenang menetapkan Peraturan Desa;
- c. Pemerintah desa berwenang melakukan pembinaan kehidupan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d. Pemerintah desa berwenang melakukan pengelolaan dan mengembangkan sumber pendapatan desa;
- e. Berwenang untuk mengelola sebagian dari pelimpahan kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- f. Pemerintah desa berwenang untuk mengatur dan menentukan pembangunan desa;
- g. Pemerintah desa berwenang dalam mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan;
- h. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari kewenangan diatas merupakan kewenangan yang masuk dari pemerintah desa lewat kewenangan yang diberikan kepada kepala desa. Peneliti menganalisa kewenangan yang dimiliki pemerintah desa tersebut lebih banyak dari kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Kepala desa sebagai pemimpin pemerintah desa dalam menjalankan wewenangnya dibantu oleh perangkat

desa. Perangkat desa bertugas membantu kepala desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat desa diangkat oleh kepala desa setelah dikonsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa. Perangkat Desa itu sendiri terdiri dari :¹⁴¹

a. Sekretariat desa

Sekretariat desa dipimpin oleh sekretaris desa dibantu oleh unsur staf sekretariat yang bertugas membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan. Sekretariat desa paling banyak terdiri atas 3 (tiga) bidang urusan. Ketentuan mengenai bidang urusannya itu apa saja diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

b. Pelaksana kewilayahan

Pelaksana kewilayahan merupakan unsur pembantu kepala Desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlah pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dan kemampuan keuangan Desa.

c. Pelaksana teknis

Pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana teknis paling banyak terdiri atas 3 (tiga) seksi. Ketentuan mengenai pelaksana teknis lebih lanjut diatur dengan Peraturan Menteri.

¹⁴¹ Pasal 61 s.d Pasal 64 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Tabel 12.
Pengaturan desa menurut UU Nomor 6 Tahun 2014

NO	PEMBEDA	KETERANGAN
1	Pengertian Desa	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam NKRI.
2	Susunan Pemerintah Desa	Pemerintah Desa adalah Kepala desa yang dibantu oleh perangkat desa. Perangkat desa itu sendiri terdiri dari : a. Sekretariat desa b. Pelaksana kewilayahan, c. Pelaksana teknis.
3	Keberadaan Desa	Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota dibentuk dalam sistem pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4	Kewenangan Pemerintah Desa	a. Pemerintah desa menjalankan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa; b. Pemerintah desa menyelenggarakan kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; c. Pemerintah desa berwenang memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan dan aset desa; d. Pemerintah desa dapat mengajukan rancangan peraturan desa dan kepala desa berwenang menetapkan Peraturan Desa; e. Pemerintah desa berwenang melakukan pembinaan kehidupan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa; f. Pemerintah desa berwenang melakukan pengelolaan dan mengembangkan sumber pendapatan desa; g. Berwenang untuk mengelola sebagian dari pelimpahan kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa; h. Pemerintah desa berwenang untuk mengatur dan menentukan pembangunan desa; i. Pemerintah desa berwenang dalam mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan; j. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber : Primer, UU Nomor 6 Tahun 2014, diolah, 2014.

11. Masa UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 ketentuan dalam Pasal 1 Ayat 43 menyebutkan Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.¹⁴²

Pembagian wilayah Negara Indonesia dalam undang-undang ini menempatkan desa adalah bagian dari kecamatan dan mempunyai susunan ketatanegaraan dengan pemerintah daerah yang ada di atasnya. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa.

Daerah kabupaten/kota membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan. Salah satu tugas dari camat adalah untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan.¹⁴³

Ketentuan dalam undang-undang ini pengaturan terkait tentang desa dicantumkan dalam BAB XVIII. Dalam bab tersebut, pengaturan desa hanya

¹⁴² Pasal 1 Ayat 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴³ Pasal 225 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 371 dan Pasal 372. Dalam undang-undang ini tidak dijelaskan secara rinci mengenai susunan pemerintah desa beserta kewenangan-kewenangan yang diberikan. Hal ini sungguh berbeda apabila melihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mencantumkan pengaturan tentang desa sebanyak 16 pasal dari Pasal 200 sampai dengan Pasal 216.

Dalam Pasal 372 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat menugaskan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa. Pendanaan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Desa oleh Pemerintah Pusat dibebankan kepada APBN. Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh pemerintah daerah provinsi dibebankan kepada APBD provinsi. Pendanaan untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada desa oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dibebankan kepada APBD kabupaten/kota.

Dalam undang-undang ini sangat sedikit sekali terkait pengaturan tentang desa (hanya dua pasal). Dalam Pasal 371 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pengaturan kewenangan desa dicantumkan dalam undang-undang terkait dengan desa.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan penjabaran uraian-uraian yang ada diatas, maka penulis dapat menyimpulkan yaitu sebagai berikut :

1. Alasan-alasan terjadinya perubahan terhadap kewenangan pemerintah desa dikarenakan terdapat kondisi nasional dan situasi politik yang berbeda-beda pada saat masing-masing masa pemerintahan. Selain itu, terdapat keinginan dari pemerintah untuk menata kembali terkait dengan pemerintah desa yang disesuaikan dengan kondisi dan perkembangan jaman, sehingga mengakibatkan adanya perubahan dalam pengaturan desa dari masa ke masa.
2. Pengaturan tentang kewenangan yang dimiliki pemerintah desa terus mengalami perubahan. Setiap pemberlakuan undang-undang yang baru yang berkaitan dengan pengaturan desa pasti di ikuti dengan perubahan jenis dan macam kewenangan yang dimiliki pemerintah desa. Perubahan tersebut penulis tampilkan dalam bentuk tabel yang dikaji mulai dari zaman sebelum merdeka sampai dengan setelah kemerdekaan, hingga saat ini. Kewenangan tersebut dapat menunjukan 3 pola kewenangan desa yaitu desa sebagai desa administratif, desa otonom, atau desa adat. **Tabel 13. Perubahan Kewenangan Pemerintah Desa di Indonesia (terlampir).**

B. Saran

Saran yang dapat diberikan oleh penulis terhadap keberadaan desa adalah sebagai berikut :

1. Menerapkan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan otonomi asli dan partisipasi masyarakat desa dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan dengan mempertimbangkan asas *rekognisi* sebagai bentuk pengakuan negara terhadap hak asal usul.
2. Penyelenggaraan pemerintah desa pada saat ini jauh dari adanya hak yang menunjukkan otonomi asli desa, melainkan desa yang sekarang adalah desa otonom. Pengaturan pada saat ini menempatkan keberadaan desa sebagai desa yang seolah-olah dihasilkan dari undang-undang (desaa formil). Sebenarnya keberadaan desa jauh sebelum Indonesia merdeka dan bukan juga pemberian dari pemerintah Kolonial Belanda. Seharusnya pemerintah desa dijadikan sebagai satuan pemerintahan terendah dengan otonomi asli yang berdasarkan hukum adat.
3. Masih adanya pengaturan dalam pasal-pasal perundang-undangan yang menunjukkan bahwa keberadaan dan penyelenggaraan pemerintah desa dikendalikan oleh pemerintah yang berada di atasnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak adanya keseriusan menjadikan desa dengan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
4. Melakukan penataan ulang terhadap pengaturan yang berkaitan dengan desa dengan mengakomodasi hak asal usul, hak tradisional, dan kondisi kesatuan masyarakat hukum adat sebagai bentuk jaminan bagi kebebasan masyarakat desa untuk mengembangkan potensi adat istiadat serta

memberikan penghormatan terhadap proses sosial yang berkembang di desa.

5. Seharusnya pemerintah dapat memberikan kepercayaan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa yang mandiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat. Setiap desa mempunyai cara pengurusan dan pengaturan tentang desa yang berbeda-beda yang di sesuaikan dengan hak asal-susul dan adat istiadat masing-masing desa.

